



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 marca 2025 r.

Poz. 1197

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.36.2025.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/56/24 Rady Gminy Płaska z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 23 obszarów w miejscowości Płaska.

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Gminy Płaska podjęła uchwałę nr VIII/56/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 23 obszarów w miejscowości Płaska. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r., zaś dokumentację prac planistycznych przekazano wojewodzie w dniu 28 stycznia 2025 r. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) wójt przedstawia wojewodzie przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 ustawy. Przy obliczaniu tego terminu należy jednak mieć na uwadze termin przedstawienia wojewodzie kompletnej dokumentacji prac planistycznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 2053/16 stwierdził, że „w przypadku uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalenia początku biegu terminu do dokonania czynności nadzorczych zastosowanie mają, jako *lex specialis*, przepisy u.p.z.p. w tym art. 12 ust. 2 - w odniesieniu do studium oraz art. 20 ust. 2 - w odniesieniu do planów miejscowych. Z przepisów tych wynika, że organ wykonawczy gminy zobligowany jest do przedstawienia wojewodzie określonych uchwał, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Analiza normatywna przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych”. Podobne stanowisko zawarto także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 294/19.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że przedłożona Wojewodzie Podlaskiemu uchwała Rady Gminy Płaska nr VIII/56/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 23 obszarów w miejscowości Płaska, podjęta została z istotnym naruszeniem:

- art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) dalej jako "upzp", w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) – poprzez sporządzenie załącznika graficznego w skali innej niż przewidziana ustawowo;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp – poprzez brak określenia skomunikowania części obszarów planistycznych oraz brak wskazania dróg, od których ustalono linie nieprzekraczalnej zabudowy;
- art. 16 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.) – poprzez przeznaczenie terenów: 1.UTw, 11.UTw, 12UTw pod kąpieliska niezgodnie z definicją zawartą w ww. przepisie ustawy.
- art. 16 ust. 2 upzp w związku z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587), w związku z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) – poprzez niezgodność części tekstowej z rysunkiem planu oraz wewnętrzną sprzeczność zapisów dotyczących strefy planistycznej 11.UTw.

W myśl art. 16 ust. 1 upzp, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

Plan miejscowy objęty przedmiotową uchwałą został sporządzony w skali 1:2000. Ani w uzasadnieniu uchwały, ani w dokumentacji planistycznej przekazanej wojewodzie nie zawarto jakiejkolwiek informacji o ewentualnych okolicznościach uzasadniających możliwość zastosowania skali planu miejscowego innej niż 1:1000, co nie pozwala organowi nadzoru zweryfikować zasadności przyjęcia załącznika graficznego w takiej formie. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), w przypadku sporządzania części graficznej projektu miejscowego planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszcza się stosowanie map w skali 1:2000, przedmiotowa uchwała nie dotyczy żadnego z dwóch ww. przypadków. Podkreślić jednak należy, iż odstępienie od obowiązującej co do zasady skali nie może ograniczać czytelności rysunku planu oraz musi pozwalać zidentyfikować nieruchomości tak, aby możliwe było bezpośrednio na podstawie planu wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w analogicznej sytuacji dotyczącej uchwały nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dobry Las podkreślał, że: „Użyte w § 6 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pojęcie „obszarów o znacznej powierzchni”, dla których przy sporządzaniu rysunku planu miejscowego dopuszczalne jest stosowanie map w skali 1:2000, dotyczy zwartych i ciągłych obszarów o znacznej powierzchni, a nie obszarów od siebie oderwanych choćby nawet suma ich powierzchni była znaczna” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 279/20).

Z uwagi na duże odległości pomiędzy poszczególnymi wydzieleniami planistycznymi obejmującymi opisywaną uchwałą, przyjęta skala powoduje nieczytelność załącznika graficznego w zakresie m.in. nr działek oraz wymiarowania odległości określonych w metrach. Przepisy prawa dopuszczają sporządzenie rysunku planu na kilku arkuszach mapy, dla każdego obszaru oddzielnie, a przedmiotowa uchwała obejmuje swoim

zakresem 23 obszary planistyczne w miejscowości Płaska niegraniczące ze sobą, zatem organ uchwałodawczy powinien sporządzić załącznik graficzny w skali 1:1000 będący zgodnym z art. 16 ust. 1 upzp.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 17 uchwały ustalono obsługę komunikacyjną obszaru objętego planem oraz jego połączenie z układem ponadlokalnym poprzez układ dróg publicznych klasy zbiorczej, lokalnej, dojazdowej oraz układ dróg wewnętrznych, oznaczonych konkretnymi symbolami na załączniku graficznym. Zgodnie z zapisami § 17 ust. 2 uchwały *"Układ komunikacyjny, o którym mowa w ust. 1, zapewnia obsługę terenów objętych planem, za wyjątkiem terenów oznaczonych symbolami 1.UTw, 11.UTw, 15.MN i 17.MN, w zakresie połączeń z układem gminnym, a za pośrednictwem układu gminnego z układem ponadlokalnym"*. W przypadku nieobjęcia granicami planu układu komunikacyjnego obsługującego powyższe tereny, co najmniej w części tekstowej planu powinno się znaleźć wskazanie dróg istniejących, pozwalających na taką obsługę, co nie jest zawarte w przedmiotowej uchwale. W związku z powyższym niedopuszczalne jest przeznaczenie na funkcję mieszkaniową terenów 15.MN i 17.MN w przypadku braku wskazania w planie ich obsługi komunikacyjnej oraz przeznaczenie na funkcję usługową charakteryzującą się wzmożonym ruchem pojazdów terenów 1.UTw i 11.UTw w przypadku braku wskazania w planie ich obsługi komunikacyjnej. Zgodnie z załącznikiem graficznym, oprócz terenów wymienionych w § 17 ust. 2, dostępu do drogi publicznej nie posiada również teren oznaczony symbolem 12.MN4. Zatem również w przypadku i tego wydzielienia planistycznego niedopuszczalne jest jego przeznaczenie na funkcję mieszkaniową. Dodatkowo wskazać należy, iż w tekście planu brakuje określenia, od których dróg i o jakiej kategorii ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, a zatem niemożliwa do weryfikacji jest poprawność ich ustalenia zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Kolejno zakwestionować należy postanowienia przyjęte w § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 planu, w myśl których: *"Na terenach przeznaczonych pod zabudowę przy wydzieleniu dojazdów i innych dróg wewnętrznych nakazuje się uwzględnić następujące wymagania:*

- 1) szerokość dojazdu nie mniej niż 6 m;*
- 2) w przypadku nieprzelotowego zakończenia dojazdu (zakończonego "ślepo"), nakazuje się realizację placu manewrowego umożliwiającego dostęp pojazdom ratownictwa do wszystkich obsługiwanych przez nie działek budowlanych, przy czym wymiary placu manewrowego nie mogą być mniejsze niż 12,5 m x 12,5 m".*

Powyższe zapisy, w ocenie organu nadzoru, są niezgodne z rysunkiem planu. Droga wewnętrzna oznaczona na rysunku planu symbolem 12.KDW została wyznaczona w sposób, nie odpowiadający zapisom planu i posiada szerokość od 5 m do 9 m. Przypadek nieprzelotowego zakończenia dojazdu w opisywanej uchwale występuje dwunastokrotnie – w przypadku dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami: 8.KDW, 9.KDW, 10.KDW, 12.KDW, 13.KDW, 14.KDW, 16.KDW, 18.KDW, 19.KDW, 20.KDW, 21.KDW oraz 22.KDW. Oznaczenie placów manewrowych na rysunku planu nie odpowiada zapisom planu i wskazuje, że jego szerokość wynosi od 8 m do 12 m.

Artykuł 16 ust. 2 upzp wskazuje, że Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Zgodnie z powyższym, na podstawie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Wyjaśnienia wymaga, że przyjęte przez Radę Gminy Płaska regulacje wskazują, że zapisy dotyczące minimalnej szerokości oraz wymiarów placu manewrowego odnoszą się zarówno do wydzielanych po uchwaleniu planu dojazdów koniecznych do obsługi komunikacyjnej nowopowstałych działek oraz wyznaczonych już w planie miejscowym dróg wewnętrznych. Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 1 analizowanej uchwały, w ramach ustalonego planem przeznaczenia terenu, o ile inne przepisy niniejszego planu tego nie wykluczają, możliwa jest realizacja: obiektów budowlanych określonych w ustaleniach szczegółowych dla terenów wraz

z niezbędnymi dla tych obiektów instalacjami i urządzeniami niewymienionymi w ustaleniach szczegółowych takich jak: przyłącza, **dojścia i dojazdy**, miejsca do postoju, urządzenia służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, miejsca i obiekty czasowego gromadzenia odpadów (śmietniki). Zgodnie z definicją zawartą w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, poprzez dojazd należy rozumieć istniejący lub dopuszczony planem niewyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi fragment terenu, niezbędny dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej działek lub obiektów. Powyższe oznacza, że uchwalony plan miejscowy dopuszcza na terenach przeznaczonych pod zabudowę realizację **dojazdów** zgodnie z definicją § 4 ust. 1 pkt 1, natomiast zapis § 17 ust. 3 mówiący o dojazdach i **innych drogach wewnętrznych** wskazuje, że parametry dotyczące szerokości i wymiarów placu manewrowego należy odnieść również do wyznaczonych dróg wewnętrznych, czego rysunek planu nie odzwierciedla.

Podsumowując, ustalenia treści uchwały i jej załącznika graficznego muszą być sporządzone w taki sposób, aby odczytywać je bez wątpliwości, w sposób łączny, a zasady zagospodarowania terenu opisane w części tekstowej można było odnieść do konkretnej nieruchomości oznaczonej na rysunku planu. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w związku z opisywanymi rozbieżnościami narusza wymóg określony w § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Zastrzeżenie wojewody, co do zgodności z prawem, budzi także treść § 23 pkt 1 lit. a, § 24 pkt 1 lit. a, § 25 pkt 1 lit. a analizowanego planu, w którym przyjęto, że dla terenów oznaczonych symbolami 1.UTw, 11.UTw, 12.UTw ustala się przeznaczenie m.in. pod „ogólnodostępne kąpieliska” (1.UTw i 12.UTw) oraz „kąpielisko” (11.UTw). Zgodnie z definicją zawartą w art. 16 pkt 22 ustawy Prawo wodne, kąpielisko to wyznaczony przez radę gminy wydzielony i oznakowany fragment wód powierzchniowych, wykorzystywany przez dużą liczbę osób kąpiących się, pod warunkiem że w stosunku do tego kąpieliska nie wydano stałego zakazu kąpieli; kąpieliskiem nie jest: pływalnia, basen pływacki lub uzdrowiskowy, zamknięty zbiornik wodny podlegający oczyszczaniu lub wykorzystywaniu w celach terapeutycznych, sztuczny, zamknięty zbiornik wodny, oddzielony od wód powierzchniowych i wód podziemnych. Zgodnie z załącznikiem graficznym żaden z ww. obszarów nie obejmuje wód powierzchniowych, a jedynie z nimi graniczy. Realizacja kąpielisk na ww. obszarach jest niezgodna z art. 16 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

Wewnętrzną sprzeczność części tekstowej z częścią graficzną analizowanego planu zauważyć należy analizując postanowienia § 24 pkt 3 uchwały, odnoszącego się do strefy 11.UTw. Przyjęta regulacja zakłada, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 11.UTw ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej - 3000 m². Zgodnie z zapisami uchwały oraz załącznikiem graficznym, wydzielenie planistyczne oznaczone symbolem 11.UTw znajduje się w całości w strefie 100 m od brzegu jeziora Pobjojno z zakazem zabudowy, zatem zapis paragrafu odnoszący się do działki budowlanej powoduje wewnętrzną sprzeczność.

Przywołany zapis uchwały odnoszący się do minimalnej powierzchni działki budowlanej dla terenu z zakazem realizacji budynków i budowli powoduje wewnętrzną sprzeczność ustaleń w zakresie możliwości realizacji zabudowy na tym terenie. W ocenie organu nadzoru, przy uwzględnieniu wyroku WSA w Białymstoku z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 279/20 oraz mając na względzie błędnie przyjętą skalę planu, wyeliminowanie z obrotu prawnego § 24 pkt 3 opiniowanej uchwały w istocie nie wyeliminuje ciężkiego uchybienia związanego ze skalą mapy.

Oceniając powyżej wskazane naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska