



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 30 października 2017 r.

Poz. 3502

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.219.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 października 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLI/365/2017 Rady Miasta Sanoka z dnia 21 września 2017 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Przemyska I”.

#### Uzasadnienie

W dniu 21 września 2017 r. Rada Miasta Sanoka podjęła Uchwałę Nr XLI/365/2017 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Przemyska I”.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

W przedmiotowej uchwale stwierdzono, iż brak jest spójności pomiędzy ustaleniami uchwały, zawartymi w § 4 ust. 3 pkt 1 lit. a, a rysunkiem planu. Z treści uchwały wynika, iż nieprzekraczalna linia zabudowy została ustalona w odległości 4m od linii rozgraniczających tereny dróg wewnętrznych KDW, natomiast

z rysunku planu wynika, iż w terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem 12MN, nieprzekraczalna linia zabudowy od linii rozgraniczającej teren drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 7KDW została ustalona, na części jej długości, w odległości mniejszej niż 4m. Nie można zgodzić się ze złożonymi wyjaśnieniami dotyczącymi niespójności pomiędzy rysunkiem planu i tekstem uchwały w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy. Plan miejscowy stosowanie do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym składa się z części tekstowej i graficznej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn.akt: II OSK 685/16 część rysunkowa miejscowego planu jest równorzędna z jego częścią tekstową i nie może być nieuwzględniana przy jego interpretacji. Podobne stanowisko zaprezentował również NSA m.in. w wyroku z 9 kwietnia 2008 r., sygn.akt: II OSK 32/08. Żadna z tych części nie została w obowiązujących przepisach określona jako ważniejsza, wręcz przeciwnie, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury 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 przepisach § 3 pkt 3 wskazuje, iż tekst planu miejscowego powinien zawierać określenie integralnych części uchwały, co w przedmiotowej uchwale Rady Miasta Sanoka znalazło odzwierciedlenie w § 1 ust. 3 pkt 2, gdzie jako integralną część uchwały określono rysunek planu w skali 1:1000, stanowiący załącznik Nr 1. Przedmiotowe części planu miejscowego, jako stanowiące integralną całość, mogą się więc uzupełniać, doprecyzowywać w zakresie ustalonych nakazów, zakazów dopuszczeń oraz ograniczeń w przyjętych zasadach zagospodarowania, nie mogą jednak zawierać ustaleń sprzecznych, wzajemnie się wykluczających lub niejednoznacznych, które będą budziły trudności interpretacyjne na etapie jego realizacji.

Ponadto z rysunku planu wynika, iż ustalono również nieprzekraczalną linię zabudowy od zachodniej granicy planu, o której w treści uchwały nie ma mowy. Brak ustaleń tekstu planu w zakresie wyznaczonych na rysunku linii zabudowy, przy tak skonstruowanych zapisach § 4 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały, nie będzie w ocenie organu nadzoru jednoznacznym z koniecznością zastosowania linii zabudowy od zachodniej granicy planu. Niewłaściwe, niemożliwe do przyjęcia jest złożone przez Burmistrza Miasta Sanoka wyjaśnienie, iż w przedmiotowym zakresie będą miały zastosowanie przepisy § 4 ust. 3 pkt 1 lit. b, gdyż odnoszą się one do linii rozgraniczających dróg publicznych KDD i KDL, które wyznaczone zostały w granicach planu, natomiast żadne z ustaleń tekstu planu ani jego rysunku, nie pozwalają na utożsamienie ich z drogą lokalną oznaczoną symbolem KL, położoną poza granicami przedmiotowego planu, w granicach sąsiadującego planu pn. „Chrobrego – III”.

Zauważyć ponadto należy, że Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem znak: UOZ-K-1.5150.34.2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. uzgodnił przedłożony projekt niniejszego planu pod warunkiem wprowadzenia do tekstu planu zapisu dotyczącego ochrony konserwatorskiej wyznaczonych na rysunku planu 4 stanowisk archeologicznych. W wyniku tego uzgodnienia wprowadzono w § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały zapis informujący, iż rysunek planu zawiera oznaczenie stanowisk archeologicznych, gdzie obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi. Niemniej jednak po wprowadzeniu przedmiotowego zapisu, Burmistrz nie ponowił uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwator Zabytków, co zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny narusza tryb sporządzenia planu, gdyż wprowadzony przez Burmistrza zapis stanowi jedynie informację, nie stanowiącą ustaleń planu, stąd warunek określony w ww. postanowieniu nie został spełniony.

W ocenie Wojewody Podkarpackiego błędnie przez Burmistrza Sanoka, zinterpretowane zostały przepisy art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2014 poz. 1446 z późniejszymi zmianami). Stanowią one wykaz obiektów które podlegają ochronie, nie stanowią jednak formy ich ochrony, która uregulowana została z przepisach art. 7 przedmiotowej ustawy. Wymienione w art. 6 ustawy mogą podlegać ochronie w sytuacji gdy zostaną objęte jedną z form ochrony o których mowa w art. 7. Potwierdzeniem przedmiotowego rozumienia przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest warunek uzgodnienia, postawiony Burmistrzowi Sanoka w wydanym postanowieniu w sprawie uzgodnienia projektu planu miejscowego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Z wymienionego powyżej postanowienia jednoznacznie wynika, iż konserwator zabytków domagał się ustalenia w przedmiotowym planie ochrony stanowisk archeologicznych, co stanowi stosownie do przepisów art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków. Dopiero ustanowienie ochrony w planie miejscowym, będzie więc pociągało za sobą konieczność stosowania ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych o ochronie zabytków.

Zwrócić zatem należy uwagę, że uchwała w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn.akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu, wobec czego należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**