



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 2287

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 155 .2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr XLVII/316/22 Rady Gminy w Gorzycach z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ew. 603,604/7 w miejscowości Furmany w Gminie Gorzyce.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Gorzycach na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVII/316/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ew. 603,604/7 w miejscowości Furmany w Gminie Gorzyce. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 maja 2022 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. art. 15 ust.1, ust. 2 pkt 1-2 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2022r., poz. 503) zwana dalej „ustawa” oraz § 4 pkt 1, pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003 r. poz. 1587). Z tych powodów Wojewoda pismem z dnia 25 maja 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww uchwały.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Organy gminy właściwe do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 i 2 ustawy, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie powyższe nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne 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 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcie 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 ustawy. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawna – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawna – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak stanowi m.in. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. II OSK 215/08).

W doktrynie przyjęło się, że zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” należy odnieść do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego tj. począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na uchwaleniu planu.

Artykuł 15 ust. 1 stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje, jakie kwestie gmina powinna obowiązkowo określić w planie miejscowym. W art. 15 ust. 2 pkt 1-2 tej ustawy oraz w § 4 pkt 1-2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono, że gmina określa w planie obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów (pkt 1) oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierające m.in. określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji oraz nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów (pkt 2). Art. 20 ust. 1 Ustawy zawiera m.in. zapis, że plan miejscowy jest uchwalany po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. § 4 pkt 6 ww. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury ustanawia wymóg w postaci stosowania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu przy ustalaniu tekstu planu miejscowego (w szczególności: linia zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu).

Rada Gminy w Gorzycach podejmując uchwałę w zakresie treści § 7 ust. 2 pkt 2-3, ust. 3, § 8 ust. 3 w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 1-2, art. 20 ust. 1 ustawy oraz § 4 pkt 1,6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Rada Gminy w Gorzycach ustalając plan miejscowy dla terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oznaczoną symbolem MN1 nie wprowadziła ograniczeń lub regulacji dotyczących powierzchni terenu lub obiektów związanych z realizacją dopuszczonych funkcji określonych w § 7 ust. 2 pkt 2-3 uchwały. W związku z powyższym, zgodnie z planem na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej jako MN1 dominującą funkcję mogą stanowić drobna wytwórczość lub terenowe urządzenia sportowo-rekreacyjne. Za nieprawidłowe należy uznać dopuszczenie w § 7 ust. 2 uchwały lokalizacji ścieżki konnej na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bez określenia jej podstawowych cech i parametrów oraz zasad jej zagospodarowania. Niewłaściwe jest zastosowanie symbolu literowego oznaczającego wyłącznie podstawowe przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną MN1 w sytuacji gdy jako przeznaczenie uzupełniające dopuszcza się na tym terenie również usługi komercyjne, drobną wytwórczość, terenowe urządzenia sportowo-rekreacyjne, ścieżki konne bez określenia wskaźnika udziału wszystkich dopuszczonych funkcji w zagospodarowaniu całego terenu. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. II OSK 1334/12: „Dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.

Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania terenu już z chwilą wejścia planu w życie”. Również podobnie wypowiedział się NSA w innym swoim wyroku z dnia 23 lutego 2012 r. sygn. II OSK 2551/11 „iż dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne”.

W doktrynie wskazuje się, że użycie w art. 15 ust. 2 zwrotu, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy w nim wymienione, nie oznacza niedopuszczalności w uzasadnionych przypadkach odstępstw od tej zasady. Przepis ten należy bowiem rozumieć w ten sposób, iż określenie w planie miejscowym danych z tego przepisu jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Przy ocenie, czy taka potrzeba oraz konieczność w określonym przypadku zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcje i sposób zagospodarowania terenu i charakter zabudowy. Jeśli zatem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń o którym mowa w art. 15 ust. 2, ich brak nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. W przypadku odstąpienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego od określenia któregośkolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały. Niemniej jednak brak któregośkolwiek z wymaganych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 ustawy skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz do jego niewykonalności. Na gruncie niniejszej sprawy brak ustaleń o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1- 2 ustawy miał istotny wpływ na treść planu miejscowego.

Opisany wyżej sposób ustalenia w planie przeznaczenia terenu MN1 (§ 7 ust. 2, ust.3 uchwały) narusza także ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gorzyce w Rozdziale zatytułowanym Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone spod zabudowy o następującej treści: „Na terenach, gdzie studium dopuszcza różne formy zagospodarowania przestrzennego w obrębie jednego przeznaczenia terenu, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy dodatkowo rozgraniczyć te funkcje i doprecyzować ich lokalizację”.

Nieprawidłowe są także zapisy planu zawarte w § 7 ust. 2 pkt uchwały w zakresie dopuszczania na terenie MN1 drobnej wytwórczości z uwagi na naruszenie ustaleń ww Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gorzyce. Zgodnie ze Studium, wyznaczony w planie teren MN1 położony jest na obszarze zabudowy mieszkaniowej oznaczonym na rysunku Studium symbolem 185M. Według brzmienia ustaleń Studium zawartych w dziale II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy” :

„Na obszarach zabudowy mieszkaniowej (M) dopuszcza się:

- a) zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,*
- b) zabudowę rekreacji indywidualnej,*
- c) usługi podstawowe, służące zaspokojeniu potrzeb mieszkańców,*
- d) usługi publiczne,*
- e) zabudowę zagrodową,*
- f) zabudowę agroturystyczną,*
- g) urządzenia i obiekty sportowo-rekreacyjne,*
- h) zieleni urządzoną i obiekty małej architektury,*
- i) ścieżki piesze, rowerowe, konne,*
- j) infrastrukturę techniczną i komunikacyjną,*
- k) budynki gospodarcze, parkingi i garaże”.*

Wyżej przedstawiony katalog dopuszczalnego sposobu zagospodarowania obszaru jest katalogiem zamkniętym i nie przewiduje możliwości lokalizacji na terenach zabudowy mieszkaniowej drobnej

wytwórczości zdefiniowanej w §2 pkt 8 przedmiotowej uchwały jako pozarolniczej działalności gospodarczej związanej z rękodziełem, chałupnictwem, rzemiosłem itp.

Brak także podstaw do tego aby uznać drobną wytwórczość, o której mowa wyżej, szczególnie w zakresie działalności gospodarczej związanej z rzemiosłem, jako usługi podstawowe, mając w tym względzie, na uwadze regulacje prawne odnoszące się do działalności rzemieślniczej zawarte w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021 r. poz. 162) oraz ustawie z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. 2020 poz.2159), a także biorąc pod uwagę brak w tym zakresie szczegółowych ustaleń w planie, które mogłyby w sposób jednoznaczny wykluczyć lokalizację takich zakładów rzemieślniczych, które trudno pogodzić z zabudową mieszkaniową jak np: stolarski, kamieniarski, ślusarski.

Organ nadzoru wskazuje także na wadliwe regulacje § 7 ust. 3 pkt 1 i 4 dla terenu oznaczonego jako MN1, ze względu na ustalenie wskaźnika powierzchni zabudowy przy pominięciu kwestii jakiego obszaru dotyczy (powierzchni działki budowlanej bądź terenu)co jest szczególnie istotne z uwagi na możliwość wydzielenia nowych działek budowlanych.

Ponadto wskazuje się, iż ustalenia zawarte w § 8 ust. 3 uchwały w brzmieniu „Pozostałe ogólne zasady jak w § 4 niniejszej uchwały” są niezrozumiałe ponieważ zdecydowana większość ustaleń zawartych w §4 nie dotyczy terenów leśnych (ust.2,3,4,5,6,7) lecz odnosi się do terenów przeznaczonych pod zabudowę. W związku z powyższym zasady określone w §4 ust.2, 3, 4, 5, 6 i 7 są sprzeczne z podstawowym przeznaczeniem terenu ustalonym w §8 ust. 1 oraz zakazem zmiany użytkowania terenu leśnego na cele nieleśne i zakazem zabudowy ustalonym w §8 ust. 2 uchwały, co będzie budziło trudności interpretacyjne na etapie stosowania planu

Reasumując stwierdzić należy, że zakwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w całości tak jak wskazano w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru