



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 2976

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 198 .2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 sierpnia 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 XLIII/315/22 Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Partynia-tereny przemysłowe.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim na sesji w dniu 30 czerwca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLIII/315/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Partynia-tereny przemysłowe.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lipca 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 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 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2021 r. poz. 2404). Z tych powodów Wojewoda pismem z dnia 29 lipca 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 przeznaczania 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 oraz §4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazuje, jakie kwestie gmina powinna obowiązkowo określić w planie miejscowym. Art. 20 ust. 1 ustawy zawiera m.in. zapis, że plan miejscowy jest uchwalany po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim podejmując uchwałę w zakresie treści § 6 ust. 3 pkt 3, § 4 ust. 4 pkt 2 oraz przy braku uwzględnienia w przedmiotowej uchwale zasad zagospodarowania dla wprowadzonych terenów wód powierzchniowych, oznaczonych symbolami 2WS i 3 WS w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 1, ust. 2, art. 20 ust. 1 ustawy oraz § 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim ustalając plan miejscowy dla terenu zlokalizowanego w miejscowości Partynia nie uwzględniła zasad zagospodarowania dla wprowadzonych terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolami 2WS i 3WS.

W doktrynie jak również w orzecznictwie (m.in. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. Akt II SA/Kr 1481/19) 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 któregokolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały. Niemniej jednak brak któregokolwiek 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 ustawy w zakresie wód powierzchniowych miał istotny wpływ na treść analizowanego planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje także na wadliwe regulacje § 4 ust. 4 pkt 2 uchwały, z uwagi na odniesienie się w nim do okresu ważności pozwolenia na budowę. Plan, jako akt prawa miejscowego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu a nie rozstrzyga, czy w obrębie działki budowlanej są wydane prawomocne (w okresie ważności) decyzje administracyjne. Taka redakcja wskazanego paragrafu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy.

Za nieprawidłowy wskazuje się również § 6 ust. 3 pkt 3. w zakresie dopuszczenia dachów łukowych na budynkach, w ramach terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej oznaczonego symbolem 1UP ze względu na naruszenie ustaleń VI zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Radomyśl Wielki. Standardy kształtowania geometrii dachów zawarte w VI zmianie Studium, dla ww. obszaru wskazują dachy *plaskie, jednospadowe, dwuspadowe lub wielospadowe*. Zapisy przedmiotowej uchwały, dopuszczają realizację zabudowy o geometrii dachów niezgodnej z wytycznymi zawartymi w Studium.

Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07: "ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego".

Przytoczona powyżej niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy.

Reasumując stwierdzić należy, że zakwestionowana w ww zakresie 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.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, iż Rada Miejska podejmując uchwałę nr XLIII/315/22 naruszyła zasady i tryb sporządzania planu także odnośnie następujących zapisów:

- w § 4 ust. 5 pkt 6 lit. d uchwały, ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu 2U, niemniej jednak nie wiadomo o jaki teren chodzi, gdyż w granicach opracowania niniejszego planu, brak jest terenu oznaczonego symbolem 2U;
- w § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały, ustalono zasady kształtowania ogrodzeń, dla terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego symbolem 1UP, od strony dróg wewnętrznych, niemniej jednak przedmiotowy teren nie przylega do żadnej drogi wewnętrznej;
- w § 10 ust. 1 uchwały wyznaczono teren drogi wewnętrznej, oznaczony na rysunku planu symbolem KDW, równocześnie wskazując w nawiasie symbol *IKDD*, zamiast *IKDW*;
- w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały niewłaściwie, niezgodnie z obowiązującym stanem faktycznym, zamieszczona została informacja, iż w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego planu, Rada Miejska podjęła uchwałę Nr XVII/219/2021, gdyż plan uchwalono w oparciu o uchwałę Nr XXIX/219/21;
- wątpliwości budzą użyte w uchwale pojęcia – „wskaźnik powierzchni zabudowy” i „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy” w kontekście czy wskaźniki te są tożsame, czy oznaczają inny parametr. W § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały wprowadzono definicję wskaźnika powierzchni zabudowy, natomiast w tekście uchwały (§ 5 ust. 2 pkt 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 uchwały) stosuje się pojęcie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy. Powyższe stanowi naruszenie § 10 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami;
- zapisy m.in. § 2 ust. 1 pkt 4, 8 i 12, § 4 ust. 2 pkt 7, § 4 ust. 2 pkt 11, § 4 ust. 6 pkt 7 lit. d, § 4 ust. 6 pkt 8 lit. c uchwały, stanowiące przypomnienie o konieczności stosowaniu przepisów odrębnych są niewłaściwe, nie spełniają wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra

Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawierają nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

- w zakresie rysunku planu zauważa się, iż niezrozumiale, niewłaściwie jest wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 1Kxj i 3WS. Ponadto zauważa się, iż w terenie oznaczonym symbolem 1UP, nieprzekraczalna linia zabudowy została niedorysowana.
- Następnie w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych stwierdza się, iż:
- brak jest projektu planu z etapu opiniowania i uzgodnień, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury - stosownie do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 28 lipca 2021 r, podpisane i przesłane elektronicznie, następnie wydrukowane w celu przedłożenia dokumentacji planistycznej nie zawiera "urzędowego poświadczenia odbioru" czyli danych elektronicznych powiązanych z dokumentem elektronicznym w tym: pełnej nazwy organu który doręcza dokument, datę i godzinę podpisania dokumentu oraz przekazania dokumentu adresatowi. Wymieniony wydruk pisma nie stanowi dokumentacji, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie pozwala na potwierdzenie prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej.

Powyższe uchybienia stanowią „niekwalifikowaną” postać naruszenia obowiązującego prawa, jednakże Rada Miejska w Radomyślu Wielkim powinna uwzględnić wymienione uwagi w przyszłych pracach planistycznych nad sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

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