



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 2977

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 201 .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/314/22 Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Osiedle Kościuszki 3”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim na sesji w dniu 30 czerwca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLIII/314/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Osiedle Kościuszki 3”.. 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. 2 oraz ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z.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 2 sierpnia 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 ora 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.

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. W art. 15 ust. 2 pkt 6 tej ustawy określono, że gmina określa w planie obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim podejmując uchwałę w zakresie treści § 4 ust.4 pkt 2, uchwały w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 2 oraz § 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego (...).ze względu 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 granicach działki budowlanej są wydane prawomocne (w okresie ważności) decyzje administracyjne. Tak sformułowana treść wskazanego paragrafu stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego przewidzianego dla rady gminy w art. 15 ust. 2 ustawy.

Rada Miejska uchwalając plan, nie określiła maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu dla zabudowy produkcyjnej w ramach przewidzianego terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego w planie symbolem 1UP gdy tymczasem w § 9 ust. 3 pkt 2 i 3 uchwały ustalono maksymalną wysokość zabudowy oraz geometrię dachów wyłącznie dla zabudowy usługowej, pomijając zabudowę produkcyjną. Zdaniem organu nadzoru stanowi to istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 148/19 podkreśla, że „w przypadku odstąpienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego od określenia którekolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały. Niemniej jednak brak którejkolwiek z wymaganych ustaleń- w tym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p 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 6 ustawy w ww zakresie miał istotny wpływ na treść analizowanego planu miejscowego.

Z kolei według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (wyrok z dnia 14 września 2026 r., sygn. akt. IV SA/Po321/16) - określenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Każdy miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego musi więc określać maksymalną wysokość zabudowy, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych.

Za istotne naruszenie powoływanego już art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy należy uważać także brak ustalenia przez Radę Miejską minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenu zabudowy mieszkaniowej, jednorodzinnej, usługowej oznaczonego w planie symbolem 1MN, U, związanych z podstawowym przeznaczeniem terenu tj. zabudową mieszkaniową jednorodziną. Również dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych w planie symbolami 1-3 U, dla których dopuszczono funkcję mieszkaniową nie określono minimalnej ilości miejsc parkingowych związanych z uzupełniającym przeznaczeniem tego terenu.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 477/18: „z wykładni językowej art.15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że skoro organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i "w tym" miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc (podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie).” Ponadto wskazania wymaga, że w orzecznictwie i doktrynie konsekwentnie podnosi się, że rozumienie pojęcia "obowiązkowości" oznacza, że plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. m.in. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 9 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 812/19 wskazuje, „że minimalna liczba miejsc do parkowania, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, odnosi się do każdej zabudowy, w tym zarówno mieszkaniowej, jak i usługowej. To jedynie tylko ze szczególnych okoliczności stanu faktycznego może wynikać, że takich miejsc się nie określi; nieokreślenie w uchwale miejsc postojowych dla zabudowy usługowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 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, że Rada Miejska podejmując uchwałę nr XLIII/314/22 naruszyła zasady i tryb sporządzania planu także odnośnie następujących zapisów:

Ów § 10 ust. 4 uchwały, ustalono zasady obsługi komunikacyjnej, dla terenu usług obsługi komunikacji, oznaczonego symbolem 1UKS, m.in. poprzez drogę oznaczoną symbolem „1KDD”, niemniej jednak przedmiotowy teren, nie przylega do wymienionej powyżej drogi;

Ów § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały, ustalono zasady kształtowania ogrodzeń, dla terenu zabudowy usług sportu i rekreacji, oznaczonego symbolem 1US, od strony dróg publicznych, niemniej jednak przedmiotowy teren nie przylega do żadnej drogi publicznej;

Ów § 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/218/2021, gdyż plan uchwalono w oparciu o uchwałę Nr XXIX/218/21;

Ów 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, § 6 ust. 2 pkt 1, § 7 ust. 2 pkt 1, § 8 ust. 2 pkt 1, § 9 ust. 2 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 2 oraz § 15 ust. 2 pkt 3 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;

Ózapisy m.in. § 2 ust. 1 pkt 4, 8, 12 i 14, § 4 ust. 2 pkt 7 i 11, § 4 ust. 5 pkt 8, § 4 ust. 6 pkt 7 lit. c i pkt 8 lit. e 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;

Øbrak jest przepisów końcowych, normujących sytuację obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia w granicach objętych niniejszym planem tracą moc. Obowiązek przedmiotowych regulacji wynika z § 39 i § 83 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

Øbrak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale w § 4 ust. 5 pkt 6 lit. b i na rysunku stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, w zakresie wyznaczonej nieprzekraczalnej linii zabudowy, gdyż w uchwale przedmiotowa linia została wyznaczona m.in. w odległości 12,0 m od krawędzi jezdni „ul. M. Firleja”, natomiast na rysunku odległość ta, dla fragmentu terenu oznaczonego symbolem 1U wynosi 14,0 m od granicy obszaru objętego planem;

Øw zakresie rysunku planu zauważa się, iż niezrozumiałe, niewłaściwie jest wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 1Kxj i 3Kxj. Ponadto zauważa się, iż w terenie oznaczonym symbolem 1UP, 1MN i 3MN nieprzekraczalna linia zabudowy została niedorysowana.

Następnie w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych stwierdza się, iż:

Øbrak jest projektu planu z etapu opiniowania i uzgodnień, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury - stosownie do art. 17 ustawy ;

Øpismo 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 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 podczas przyszłych prac 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