



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 2978

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.199.2022 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/316/22 Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Podborze – tereny przemysłowe.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim na sesji w dniu 30 czerwca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLIII/316/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Podborze – 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 pkt 6 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 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 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. poczynawszy 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. 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. 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 § 4 ust.4 pkt 2, § 6 ust. 3 pkt 3 uchwały w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy oraz § 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego (...).

Rada Miejska uchwalając plan, nie określiła minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenu zabudowy usługowej, oznaczonego w planie symbolem 1U, dla którego dopuszczono funkcję mieszkaniową. Zdaniem organu nadzoru stanowi to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. 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.”

Organ nadzoru wskazuje na wadliwą regulację § 4 ust. 4 pkt 2 uchwały, 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 .

Za niewłaściwe uznaje się ustalenia zawarte w § 6 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie dopuszczenia dachów łukowych na budynkach, w ramach terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej oznaczonego symbolem 1UP, bowiem naruszają one ustalenia 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 sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

Przytoczona wyżej 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, że Rada Miejska podejmując uchwałę nr XLIII/316/22 naruszyła zasady i tryb sporządzania planu także odnośnie następujących zapisów:

Øw § 6 ust. 2 pkt 4 oraz § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, ustalono zasady kształtowania ogrodzeń, dla terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego symbolem 1UP oraz terenu zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem 1U, od strony dróg publicznych, niemniej jednak przedmiotowe tereny nie przylegają do żadnej drogi publicznej;

Øw § 9 ust. 1 uchwały wyznaczono tereny dróg wewnętrznych, oznaczone na rysunku planu symbolem KDW, równocześnie wskazując w nawiasie symbol *IKDD*, zamiast 1KDW;

Øw § 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/220/2021, gdyż plan uchwalono w oparciu o uchwałę Nr XXIX/220/21;

Øwątpliwości 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 oraz § 7 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;

Øzapisy m.in. § 2 ust. 1 pkt 4, 8 i 12, § 4 ust. 2 pkt 7 i 11, § 4 ust. 6 pkt 7 lit. d i 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;

Øbrak jest przepisów końcowych, normujących sytuację obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego 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”;

Øw zakresie rysunku planu zauważa się, iż niezrozumiałe jest niedorysowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy w terenie oznaczonym symbolem 1P oraz 1UP;

Øbrak jest załącznika nr 3 do uchwały zawierającego dane przestrzenne, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 3 uchwały (przedłożona płyta CD jest pusta).

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