



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 września 2022 r.

Poz. 3480

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.222.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 września 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 599),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Uchwały Nr XLIV/489/2022 Rady Gminy Dębica z dnia 23 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dębica, obszaru w miejscowości Pustków-Osiedle.

Uzasadnienie

W dniu 23 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Dębica podjęła uchwałę Nr XLIV/489/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dębica, obszaru w miejscowości Pustków-Osiedle.

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.

Istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Wskazać zatem należy, że zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (tekstową i graficzną) określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

W przedmiotowej uchwale, organ nadzoru stwierdził, iż stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia 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) dla terenu sportu i rekreacji oznaczonego w planie symbolem 1US, nie ustalono minimalnej ilości miejsc parkingowych związanych ze wszystkimi podstawowymi i dopuszczonymi sposobami zagospodarowania niniejszego terenu. Na marginesie należy zauważyć, iż w § 3 ust. 3 pkt 8 uchwały, ustalono jedynie minimalną ilość miejsc parkingowych dla jednego dopuszczonego na tym terenie typu obiektu zamieszkania zbiorowego tj. hotelu.

Z kolei w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu opiniowania i uzgodnień oraz wyłożenia do publicznego wglądu. Ustalenia zawarte m.in. w § 4 ust. 1 pkt 2 (w zakresie zmiany maksymalnej wysokości zabudowy z 15 do 14m oraz usunięcia zapisu, iż przedmiotowa wysokość nie dotyczy budynków z dachem płaskim), § 3 ust. 3 pkt 7 (w zakresie dodania minimalnego kąta nachylenia dachów spadowych – od 15°), § 4 ust. 4 pkt 3 lit. b uchwały (w zakresie dopuszczenia odprowadzenia wód opadowych i roztopowych za pomocą systemów rowów otwartych i osadników bądź innych urządzeń odwodnienia powierzchniowego do odbiorników w *przypadku braku kanalizacji deszczowej*) zostały przyjęte bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji przyjąć należy, że w sprawie doszło do naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p., albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania. 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).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto stwierdzono w uchwale następujące nieprawidłowości:

- 1) niewłaściwie zostało określone przeznaczenie terenu sportu i rekreacji, oznaczonego symbolem 1US, pod usługi tj. obiekt zamieszkania zbiorowego typu hotel, pensjonat, motel, budynek szkoleniowo-rekreacyjny, gdyż podstawowe przeznaczenie przedmiotowego terenu nie wypełnia sposobu zagospodarowania określonego ww. symbolem literowym; ponadto, niewłaściwe są ustalenia zawarte w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały, dopuszczające lokalizację urządzeń sportu i rekreacji w terenie oznaczonym symbolem 1US, gdyż to sport i rekreacja stanowi podstawowe przeznaczenie terenu, które winno być dominującym sposobem zagospodarowania;

- 2) niezrozumiałe są ustalenia planu, zawarte w § 4 ust. 2 pkt 4 oraz § 4 ust. 4 pkt 3 lit. b uchwały, dotyczące „dróg publicznych” i „dróg”, gdyż zarówno w tekście planu jak i na rysunku planu nie ustalono przeznaczenia pod drogi publiczne ani wewnętrzne;
- 3) niezrozumiałe są również ustalenia planu, zawarte w § 4 ust. 4 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „poprzez sieć ciepłowniczą z lokalnych kotłowni oraz sieć ciepłowniczą”;
- 4) nieprawidłowo, w § 3 ust. 2 i 3 oraz § 6 uchwały mowa jest o „terenach”, gdyż niniejszy plan wyznacza tylko jeden teren;
- 5) część zapisów planu jest niewłaściwa, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie zapisy te są zbędne, niezgodne z § 4 i 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), m.in zapisy:
 - a) § 4 ust. 4 pkt 8 uchwały, gdyż stanowi treść informacyjną,
 - b) § 4 ust. 1 pkt 1, § 4 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, gdyż zawierają odwołanie do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu;
- 6) w zakresie rysunku planu zauważa się, iż niewłaściwe na rysunku planu w granicach jego opracowania, ustalone zostały linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, gdyż wyznaczenie linii rozgraniczającej w granicy planu jest sprzeczne z jej definicją, ponieważ w rzeczywistości nie rozgranicza ona terenów o różnych przeznaczeniach, ani różnych zasadach zagospodarowania określonych w tym planie oraz innych obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- 7) w protokole z przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, zawarto błędną podstawę prawną (art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru