



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 2568

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.91.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXVII/464/2023 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Łężany 2” w gminie Miejsce Piastowe.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2023 r. Rada Gminy Miejsce Piastowe podjęła uchwałę Nr LXXVII/464/2023 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Łężany 2” w gminie Miejsce Piastowe.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzecznym 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, poczynając 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 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) brak jest zasad zagospodarowania dla wprowadzonych terenów komunikacji – ciągów pieszo-jezdných, oznaczonych na rysunku planu symbolami KPJ1 i KPJ2.

Brak także spójności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu, gdyż:

- 1) w § 2 pkt 1 i § 6 ust. 1 uchwały mowa jest o terenach 1MN, 2MN i 3MN, natomiast na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały wyznaczone zostały tereny MN1, MN2 i MN3,
- 2) w § 2 pkt 2, § 6 ust. 3 pkt 1 i 2 lit. b i c i § 7 uchwały mowa jest o terenach 1KDW, 2KDW, 3KDW, natomiast na rysunku planu wskazano teren KDW1, nie wskazano natomiast terenów 2KDW i 3KDW;
- 3) na rysunku planu wyznaczone zostały tereny KPJ1 i KPJ 2 dla których brak jest określenia przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania w tekście uchwały.

Powyższe stanowi naruszenie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587), który stanowi iż „na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Ponadto, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolem MN, dla których dopuszczono lokalizację garaży wolnostojących (§ 6 ust. 3 pkt 4 uchwały), nie ustalono wysokości zabudowy dla ww. garaży wolnostojących, co stanowi naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zauważyć także należy, iż plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu opiniowania i uzgodnień oraz wyłożenia do publicznego wglądu, został przyjęty bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tereny oznaczone na (uchwalonym) rysunku planu symbolami KPJ, na etapie przeprowadzonej procedury planistycznej, przeznaczone były pod teren komunikacji – drogi wewnętrzne i oznaczone symbolami KDW.

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 orzeczenia 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) zapisy zawarte w § 4 ust. 2 i § 5 pkt 2 uchwały są niewłaściwe, niezgodne z § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawierają odwołanie do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu, bądź uwzględnianiu, w związku z ustalonym w planie przeznaczeniem;
- 2) w zakresie załącznika nr 3 do niniejszej uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż:
 - a) rysunek GeoTIFF nie został przycięty do granicy wektorowej planu (białe tło),
 - b) rysunek GeoTIFF oraz legenda rysunku aktu planowania przestrzennego są odmienne od załącznika nr 1 do uchwały,
 - b) granica wektorowa nie pokrywa się z załącznikiem graficznym Nr 1 do uchwały,
 - c) APP zawiera informacje o dokumencie uchwalającym - w danych APP stanowiących załącznik do uchwały nie ujawnia się uchwały przyjmującej APP, dokument reprezentujący uchwałę przyjmującą należy dodać dopiero w momencie jej wejścia w życie,
 - d) brak jest podpisu - plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach;
- 3) dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie przedstawia zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2. Wskazuje się, iż informacja, że nie przeprowadzono, stosownie do art. 32 ustawy, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż stosownie do art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

W przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu opiniowania i uzgodnień oraz wyłożenia do publicznego wglądu, został przyjęty bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tereny oznaczone na (uchwalonym) rysunku planu symbolami KPJ, na etapie przeprowadzonej procedury planistycznej, przeznaczone były pod teren komunikacji – drogi wewnętrzne i oznaczone symbolami KDW;
- 2) w wykazie uzgodnień do projektu planu, nie uwzględniono uzgodnienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (w oparciu o art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- 3) w uzasadnieniu do uchwały, sporządzonym stosownie do art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 poz. 1029 z późn. zm.) zawarto błędną informację, iż Wójt Gminy wyłożył projekt planu do publicznego wglądu w dniach od 15 września do 8 listopada 2022 r., gdyż w rzeczywistości projekt planu został wyłożony w terminie od 26 września do 17 października 2022 r.;
- 4) treść Prognozy Oddziaływania na Środowisko nie odzwierciedla ustaleń planu przedłożonego do uchwalenia.

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

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru