



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 sierpnia 2024 r.

Poz. 3663

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.307.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr V/46/2024 Rady Gminy Czarna z dnia 17 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Czarna „Borowa 2”.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2024 r. Rada Gminy Czarna podjęła uchwałę Nr V/46/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Czarna „Borowa 2”.

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).

Organ nadzoru stwierdził, iż w w § 4 pkt 2 uchwały ustalono obsługę komunikacyjną terenów zabudowy związanej z rolnictwem oznaczonych na załączniku graficznym symbolem 1-2RZ oraz terenów rolnictwa z zakazem zabudowy oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-2RN „*z drogi publicznej 1KDZ oraz z dróg położonych poza obszarem objętym planem*”. Zgodnie z częścią graficzną planu wyłącznie teren 2RZ przylega do fragmentu drogi publicznej oznaczonej symbolem 1KDZ, natomiast teren 1RZ nie przylega do drogi publicznej jak również do drogi wewnętrznej, w związku z czym dla tego terenu brak jest powiązania komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

Wskazać w tym miejscu należy, iż art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) nakłada na organy gminy obowiązek określenia w planie miejscowym zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w zakresie przewidzianym w § 4 pkt 11 lit. b Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) - ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać określenie powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Zgodnie z powyższym w planie powinno nastąpić między innymi „określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego o sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym”, przez co również należy rozumieć dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu, przy czym dostęp ten może być bezpośredni, poprzez na przykład zjazd na drogę publiczną albo pośredni poprzez drogi wewnętrzne. Natomiast w przedmiotowym planie ustalono dla terenu oznaczonego symbolem 1RZ dostęp drogami wewnętrznymi poza granicą planu, tylko teren ten nie przylega do żadnej drogi, co stanowi naruszenie ww. przepisu.

Dodatkowo w uzasadnieniu do projektu planu Wójt wskazał, iż zapewnienie obsługi komunikacyjnej terenów przeznaczonych pod zabudowę następuje poprzez planowaną do poszerzenia drogę publiczną powiatową (fragmentaryczny jej przebieg oznaczony symbolem 1KDZ) bezpośrednio przylegającą do terenu 2RZ jak również poprzez inne drogi występujące poza obszarem objętym planem, w tym drogi gminne i drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Teren 1RZ położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącej zabudowy zagrodowej w m. Borowa położonej wzdłuż drogi gminnej i skomunikowanej z tej drogi gminnej, która łączy się siecią dróg z drogą powiatową 1KDZ.

Tymczasem, zarówno w uzasadnieniu, jak również w wyjaśnieniach do przedmiotowego planu nie przedstawiono i nie skonkretyzowano sposobu powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym dla terenu zabudowy związanej z rolnictwem oznaczonego w części graficznej planu symbolem 1RZ. Wprawdzie w wyjaśnieniach, jak również w uzasadnieniu gmina podkreśliła, iż przyjęto zasadę obsługi komunikacyjnej odpowiadającą wymogom ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) oraz Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), gdyż w planie określono układ komunikacyjny (1KDZ), klasyfikację drogi i jego powiązanie z układem zewnętrznym poprzez drogi położone poza obszarem planu.

Jednakże w ocenie organu nadzoru nie sposób zgodzić się przedstawionym stanowiskiem gminy, gdyż z ustaleń planu nie wynika jakie drogi położone poza obszarem objętym planem stanowią powiązanie

komunikacyjne z drogą publiczną oznaczoną w części graficznej planu symbolem 1KDZ, co nie zostało również wyjaśnione w uzasadnieniu do uchwały oraz wyjaśnieniach gminy. Z części graficznej planu wynika, iż wyłącznie teren oznaczony symbolem 2RZ powiązany został z układem zewnętrznym, natomiast teren oznaczony symbolem 1RZ może mieć dostęp przez drogi poza granicami planu, z tym, że organ uchwalający plan miejscowy nie określił jakie drogi poza obszarem planu stanowią układ zewnętrzny i są powiązane z drogą publiczną oznaczoną symbolem 1KDZ.

W związku z powyższym brak jest pewności w zakresie powiązań układu komunikacyjnego terenu zabudowy związanej z rolnictwem oznaczonego w części graficznej planu symbolem 1RZ z układem zewnętrznym, przy czym teren ten nie może funkcjonować bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej.

Ponadto tereny oznaczone w części graficznej planu symbolem 1RZ i 2RZ tworzą „wyspawą” enklawę zabudowy zagrodowej, przy czym teren oznaczony symbolem 1RZ położony jest w znacznej odległości od drogi publicznej, w bezpośrednim sąsiedztwie jednej istniejącej zabudowy zagrodowej.

Natomiast zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2023 r. sygn. akt II OSK 2172/22 „jeżeli Rada zdecydowała się uchwalić plan przewidujący nowe tereny zainwestowania - zabudowy zagrodowej, gdzie przecież wprost dopuszczono możliwość realizacji zabudowy wymagającej (w świetle wymogów prawa budowlanego) dostępu do drogi publicznej: budynki mieszkalne, inwentarskie, garażowe, gospodarcze, to powinna liczyć się z koniecznością planistycznego zapewnienia takiego dostępu. Organ planistyczny nie może rozumować odwrotnie, to jest najpierw dopuszczać „wyspawę” enklawy zabudowy pośród pól uprawnych, a wobec zarzutu nie zapewnienia do nich powiązań z układem komunikacyjnym, zasłaniać się charakterystyką otaczających gruntów rolnych oraz brakiem wystarczająco uzasadnionych uprawnień do wyznaczenia dróg wewnętrznych na terenach prywatnych. Innymi słowy, jeżeli gmina nie widzi możliwości wytyczenia dróg, choćby wewnętrznych, do obszarów zainwestowania, które sama zamierza wyznaczyć w planie w oddaleniu od układu drogowego, to powinna w pierwszej kolejności rozważyć, czy takie obszary zainwestowania w takim miejscu w ogóle powinna w planie wyznaczać i czy właściwszym rozwiązaniem nie byłoby usytuowanie ich przy istniejącym układzie drogowym”.

Reasumując należy wskazać, iż skoro w planie miejscowym ustala się teren pod zabudowę, to należy w nim również ustalić powiązanie komunikacyjne tego terenu z układem zewnętrznym, natomiast dla terenu oznaczonego symbolem 1RZ zarówno w ustaleniach planu jak również w uzasadnieniu nie wskazano takiego powiązania komunikacyjnego.

Ponadto zauważa się, iż w § 2 ust. 1 pkt 6 zdefiniowano pojęcie elewacji frontowej, której wyrażenie nie występuje w przedmiotowej uchwale.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy. 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.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Renata Piśła