



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 7 października 2024 r.

Poz. 4234

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.350.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 października 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609 ze zm.), art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§2 pkt 2 i §2 pkt 7 oraz oznaczenia w Legendzie: „XX – skreślenia” zawarte w części graficznej zmiany planu tj. w Załączniku nr 1 do uchwały Nr VI/34/2024 Rady Miasta Przeworska z dnia 29 sierpnia 2024r. w sprawie zmiany nr 1/2022 Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów inwestycyjnych przy ul. Gorliczyńskiej w Przeworsku.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2024r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Miasta Przeworska z dnia 29 sierpnia 2024r., Nr VI/34/2024 w sprawie zmiany nr 1/2022 Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów inwestycyjnych przy ul. Gorliczyńskiej w Przeworsku.

W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził, iż uchwała zawiera zapisy zarówno w treści (tj. § 2 pkt 2 i § 2 pkt 7) jak i w załączniku graficznym, a dokładniej w Legendzie, które wprowadzają zmiany do załącznika Nr 1 obowiązującego planu tj. uchwały Nr XXXVI/487/2021 Rady Miasta Przeworska z dnia 30 września 2021r., co stanowi między innymi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego jak również naruszenie art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) oraz przepisów § 98-110 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W związku z powyższym, pismem z dnia 3 października 2024r. wszczął postępowanie zmierzające do stwierdzenia jej nieważności.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Przeworska uchwaliła zmianę nr 1/2022 do Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów inwestycyjnych przy ul. Gorliczyńskiej w Przeworsku uchwalonego uchwałą Nr XXXVI/487/2021 Rady Miasta Przeworska z dnia 30 września 2021r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 8.11.2021r., poz. 3680).

Zapismem § 3 pkt 2 uchwały Nr VI/34/2024 Rada Miasta Przeworska do Rysunku planu uchwały Nr XXXVI/487/2021 wprowadziła oznaczenie granicy obszaru ustanowionego na podstawie przepisów odrębnych w brzmieniu „granica i obszar stref K1 ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w sąsiedztwie linii kolejowej” oraz oznaczenie informacyjne nie stanowiące ustaleń planu dotyczące „ granicy terenów zamkniętych stanowiących obszar kolejowy, znajdujący się poza granicą opracowania planu”. Ponadto w treści uchwały Nr VI/34/2024 w § 2 pkt 7 Rada zawarła zmianę w brzmieniu: „ W załączniku Nr 1 do uchwały wprowadza się zmiany zgodnie z „Oznaczeniami zmiany planu”, określonymi w części graficznej zmiany planu stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały niniejszej”. Dodatkowo na Legendzie części graficznej zmiany planu znalazło się oznaczenie w postaci „XX – skreślenia”, którego skutkiem miało być skreślenie terenu zabudowy

3P/U na Rysunku Planu stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXXVI/487/2021. Powyższe zapisy dotyczą zmiany w zakresie załącznika Nr 1 do obowiązującego planu, co skutkuje usunięciem z legendy tego planu obowiązującego ustalenia w zakresie symbolu literowo-cyfrowego dla terenu 3P/U – „Teren zabudowy techniczno-produkcyjnej oraz usługowej i handlowej.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.) w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Elementy części graficznej projektu planu miejscowego są szczegółowo określone w § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przygotowując część graficzną projektu planu miejscowego, organ gminy również jest związany zasadą przyzwoitej legislacji, czemu prawodawca daje wyraz wprost w § 8 ww. rozporządzenia. Rysunek planu powinien być sporządzony w technice graficznej, która zapewni czytelność ustaleń planu i mapy, a także możliwość wyłożenia projektu do publicznego wglądu w ramach partycypacji społecznej, sporządzenia jego kopii i ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Część graficzna powinna umożliwiać jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Załącznik graficzny stanowi obligatoryjną część uchwały. Obszar, dla którego sporządza się rysunek planu, nie może być inny niż ten wyznaczony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, przy czym dopuszczalne jest uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego tylko dla części obszaru wskazanego pierwotnie w załączniku do uchwały intencyjnej .

Charakter normatywny ma zarówno część tekstowa, jak i część graficzna planu miejscowego, pomimo że rysunek planu, jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20.12.2022 r., II OSK 2227/21, „nie może być samoistnym źródłem wiążących ustaleń w zakresie ustalenia przeznaczenia terenu oraz określenia jego sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy”. Załącznik graficzny ma bowiem moc wiążącą w takim zakresie, w jakim odsyła do niego tekst planu (Wyrok NSA z 18.12.2020 r., II OSK 1259/20, LEX nr 3186489). Rysunek pełni funkcję uzupełniającą oraz wyjaśniającą względem ustaleń wynikających z części tekstowej. Pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego nie mogą występować rozbieżności (Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.07.2022 r., II SA/Wr 155/22, LEX nr 3389663). Tak zwane normy planistyczne są interpretowane łącznie na podstawie części tekstowej oraz części graficznej uchwały (Wyrok WSA w Olsztynie z 28.02.2023 r., II SA/Ol 760/22), a rolą rysunku jest „graficzne odzwierciedlenie ustaleń tekstowych planu miejscowego”, dlatego nie może pomijać albo zawierać odmiennych ustaleń niż te określone w części tekstowej (Wyrok WSA w Lublinie z 22.11.2022 r., II SA/Lu 525/22, LEX nr 3508634).

Równocześnie zauważa się, że zmiana części graficznej do uchwały Nr XXXVI/487/2021 dokonana uchwałą Nr VI/34/2024 stanowi przyjęcie swoistego rodzaju *quqsi* tekstu jednolitego w zakresie załącznika do uchwały. Z dyspozycji art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów wynika, iż możliwości wydawania jednolitych aktów normatywnych dotyczy jedynie części tekstowej aktu. Brak jest natomiast podstaw prawnych regulujących w analogicznym zakresie kwestię załączników graficznych takich aktów. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie, jeżeli ustawodawca zawęził możliwość wydawania jednolitych aktów normatywnych jedynie do części tekstowej, to tym samym brak jest kompetencji po stronie organu stanowiącego do jej rozciągania również na część graficzną. Zasadne jest przyjęcie, że gdyby intencją ustawodawcy była możliwość wydawania jednolitych tekstów i rysunków aktów normatywnych, to w przepisie art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w przepisach § 98-110 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, racjonalny ustawodawca nie używałby zwrotu „*tekst jednolity aktu normatywnego*”, lecz użyłby zwrotu „*jednolity akt normatywny*”, bądź „*tekst jednolity i rysunek jednolity aktu prawnego*”.

Podkreślenia wymaga, że kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy uchwały będącej takim aktem powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Wymóg jasnego, precyzyjnego formułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrocie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych zarówno w zakresie części tekstowej jak graficznej planu.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w treści badanej uchwały organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości nie stanowiące istotnego naruszenia prawa:

W zapisach uchwały występuje niespójność, gdyż w dodanym do obowiązującego planu § 4 ust. 1a pkt 2 lit. a, ustalono dla terenu usług lub produkcji lub gospodarowania odpadami, oznaczonego symbolem 1U-P-IO, przeznaczenie uzupełniające pod teren komunikacji drogowej wewnętrznej, natomiast w ust. 1a pkt 4 lit. d ww. paragrafu, mowa jest o lokalizacji dojazdów niewyznaczonych jako przeznaczeniu uzupełniającym teren 1U-P-IO, a pojęcia drogi wewnętrznej i dojazdu nie są ze sobą tożsame. Ponadto wskazuje się, iż określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających dokonuje się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021r., poz. 2404 ze zm.), w której to nie wskazano nazwy klasy przeznaczenia terenu pod „dojazdy niewyznaczone”.

Ponadto w dodanym do obowiązującego planu § 4 ust. 1a pkt 5 lit. a tiret pierwsze, ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek dla „dojazdu niewyznaczonego”, jednak z ustalonych zasad zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 1U-P-IO, nie wynika możliwość lokalizowania dojazdów niewyznaczonych.

Mając na względzie wskazane przez organ nadzoru istotne naruszenia prawa w zapisach Planu, co związane było z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzenia oraz art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z dyspozycją art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - stwierdzić nieważność **§2 pkt 2** i **§2 pkt 7** oraz oznaczenia w Legendzie: „XX – **skreślenia**” zawarte w części graficznej zmiany planu tj. w Załączniku nr 1 do uchwały Nr VI/34/2024 Rady Miasta Przeworska z dnia 29 sierpnia 2024r. w sprawie zmiany nr 1/2022 Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów inwestycyjnych przy ul. Gorliczyńskiej w Przeworsku.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru