



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 18 listopada 2024 r.

Poz. 4884

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.386.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 8 listopada 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. 1465),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VI/123/24 Rady Miasta Krosna z dnia 26 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Krosna „Strefa inwestycyjna – Krosno 2”.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2024 r. Rada Miasta Krosna podjęła uchwałę Nr VI/123/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Krosna „Strefa inwestycyjna – Krosno 2”.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezspornym 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 niewłaściwa, wykraczająca poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., jest forma zapisów planu zawarta w § 8 pkt 2 uchwały, ustalająca możliwość lokalizacji przystanków „taxi”. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu a nie rozstrzyga, którzy przewoźnicy mogą korzystać z przystanku zlokalizowanego w granicach planu.

Stosownie do 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 z późn. zm.), brak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a częścią graficzną planu – załącznikiem Nr 1, w zakresie ustalonej szerokości drogi w liniach rozgraniczających dla terenu 1KDR, gdyż w uchwale ustalono minimalną szerokość w liniach rozgraniczających drogi głównej ruchu przyspieszonego 1KDR - 40 m, natomiast w części graficznej, szerokość ta na fragmentach wynosi 38 m.

Niewłaściwie w § 13 ust. 6 uchwały, ustalono zakaz lokalizacji farm fotowoltaicznych „w sposób mogący oślepić maszynistów”. Sformułowanie to jest na tyle nieostre, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. Dlatego też kwestionowane sformułowanie nie może stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na jego niejednoznaczność.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05 (OTK-A 2006/10/148) - odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych - stwierdził, że: „zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji.

Odwołując się do powyższego, również przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji (wyroki TK z dnia 17 grudnia 2002 r., U 3/02, oraz z dnia 13 września 2005 r., K 38/04).

Ponadto nieprawidłowe, stanowiące naruszenie zasad sporządzania planu są ustalenia zawarte w § 7 pkt 3 uchwały, gdyż ustalono w nim nakaz zachowania standardów akustycznych jak dla zabudowy

chronionej. Tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art.114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, natomiast (w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu.

Zauważyć także należy, iż część zapisów planu jest niewłaściwa gdyż nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie zawiera bowiem nakazów, zakazów, dopuszczzeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie niektóre zapisy są zbędne, niezgodne z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, m.in.:

- a) zapisy § 3 pkt 5, § 10, § 12 pkt 2, § 15 pkt 3 lit. f i pkt 4 uchwały, stanowią przypomnienie o konieczności stosowania przepisów odrębnych,
- b) zapisy § 11 ust. 2 uchwały, zawierają informacje o braku ustaleń,
- c) zapisy § 4 uchwały, stanowią treści informacyjne.

Wskazać również należy, iż przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Przepis § 136 tego rozporządzenia wyraźnie ustanawia zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09 oraz z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

W świetle poczynionych uwag, jako zasadne należy uznać za uzasadnione naruszenie prawa przez uchwałę, na skutek zamieszczenia w niej zapisów stanowiących modyfikację, powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową. W związku z tym, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Krośnie przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto w zakresie załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały, należy zauważyć, iż:

- a) brak jest wskazania w legendzie wszystkich występujących na obszarze planu oznaczeń,
- b) brak jest oznaczenia, która część obszaru planu leży w granicach aglomeracji ściekowej Krosno;

Brak jest także załącznika nr 3 do uchwały, zawierającego dane przestrzenne, o którym mowa w § 2 pkt 3 uchwały.

W zakresie dokumentacji planistycznej zauważa się, iż:

- 1) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego postanowieniem znak: DOP-WUPM.481.160.2022.2.Pdo z dnia 30 grudnia 2022 r. uzgodnił projekt planu wnosząc o uwzględnienie wskazanych w ww. postanowieniu uwag. Z uchwalonego planu, wynika jednak, iż nie wszystkie uwagi wyszczególnione w postanowieniu zostały uwzględnione, gdyż np. w części graficznej planu nie wskazano stref, w których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, wynikające z obowiązujących

przepisów w zakresie transportu kolejowego. Zatem, w związku z niespełnieniem wszystkich warunków zawartych w postanowieniu Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz brakiem ponowienia uzgodnienia z tym organem, powyższą okoliczność należy uznać za brak pozytywnego uzgodnienia, co w sposób istotny narusza art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.;

- 2) brak jest pozytywnej opinii Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska sporządzonej na podstawie art. 17 pkt 6a tiret szóste ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto w wykazie opinii do projektu planu, nie został udokumentowany przebieg opiniowania ze wskazaniem opinii negatywnej Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 19 marca 2024r., w której to organ wskazał, iż zapisy planu, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zagrożeń poważnymi awariami przemysłowymi, uznano za niewytaczające. W związku z czym brak jest również ustosunkowania się w uwagach lub uzasadnieniu do uchwały, co do charakteru zastrzeżeń, a także ich wpływu na ustalenia planu.

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. Podkreślić należy, iż wskazane uchybienia dotyczą bezpośrednio większości obszaru, objętego granicami opracowania, w związku z czym, zdaniem organu nadzoru, zachodzi potrzeba stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru