



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2043

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.112.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 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 późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XIV.66.25 Rady Miejskiej w Tyczynie z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 2/2021 terenu położonego w miejscowości Kielnarowa Gmina Tyczyn.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2025 r. Rada Miejska w Tyczynie podjęła uchwałę Nr XIV.66.25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 2/2021 terenu położonego w miejscowości Kielnarowa Gmina Tyczyn. Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2025 r. a dokumentacja prac planistycznych przedłożona została przy piśmie z dnia 24 marca 2025 r. W dniu 7 kwietnia 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności przywołanej uchwały. Organ nadzoru dokonał oceny omawianej uchwały na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.) - zwanej dalej u.p.z.p., w związku z ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688). Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb uchwalania planu, określony w u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego zostały złożone przez Burmistrza Miasta Tyczyna wyjaśnienia, które nie zostały uwzględnione w prowadzonym postępowaniu nadzorczym. Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru uwzględniając złożone wyjaśnienia stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zauważyć trzeba, że w § 5 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały ustalono zasady scaleń i podziału na działki budowlane, w tym m.in. „szerokość frontu działki (od strony wjazdu na działkę) nie mniejsza niż 24 m – z wyłączeniem działek zlokalizowanych na zakończeniach dróg (drogi bez przejazdu)”. Powyższe ustalenie jest niejednoznaczne i może budzić trudności interpretacyjne na etapie jego stosowania, ponieważ na

rysunku planu wskazano linie podziału na działki, z których wynika, że jest kilka wydzielonych działek budowlanych, posiadających dostęp komunikacyjny z dwóch lub więcej dróg, np. w terenie 2.MN działki przylegają do drogi 2.KDD i 2.KDw lub 1.KDw. Należy zauważyć, że przy założeniu, że wjazd na ww. działki miałby się odbywać z drogi 2.KDD, to warunek minimalnej szerokości frontu działki nie zostanie spełniony. Ponadto, brak jest ustalenia minimalnej lub maksymalnej szerokości frontu działki dla „działek zlokalizowanych na zakończeniach dróg (drogi bez przejazdu)”, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.) oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587).

Podkreślić trzeba, że w uzasadnieniu do projektu planu Burmistrz wskazał, że dostępność komunikacyjna nowo wydzielanych działek lokalizowanych na zakończeniach dróg stykać się będzie z układem komunikacyjnym często na długości nieprzekraczającej 5 m, co niewątpliwie winno stanowić konkretne ustalenie w planie. Dodatkowo zaznaczyć należy, że w uzasadnieniu do projektu planu miejscowego brak jest wskazania przepisu prawnego, z którego wynika możliwość odstąpienia od wyznaczenia minimalnej lub maksymalnej szerokości frontu działki dla działek zlokalizowanych na zakończeniach dróg.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”. Uszczegółowienie tego przepisu znajduje się w § 4 pkt 8 rozporządzenia planistycznego, które stanowi, że „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego;”. Wyliczony w przepisie katalog zawiera obligatoryjne minimum zasad i warunków, które należy ustalić. Bez uszczegółowionych planem wszystkich wymaganych zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.), który wskazuje, że szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy.

Zauważyć wypada, że Rada Miejska w Tyczynie ustaliła zasady scaleń i podziału na działki budowlane, co stanowi naruszenie przepisów prawa, ponieważ jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2022 r. (sygn. akt II SA/Wr 498/21) "(...) rada miejska nie była uprawniona do tego, by w planie miejscowym określić minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, bowiem ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek o jakich mowa w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak więc wskazane unormowanie w sposób istotny naruszyło zasady sporządzania planu miejscowego (...)" Należy odróżniać pojęcie "działki budowlanej" od pojęcia "działki", przez które należy rozumieć działkę gruntu. Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zgodnie z tą definicją jest to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Z kolei definicja działki gruntu została ustalona w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tą definicją jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Odnosząc się do wniosku Burmistrza o uchylenie zawartego w § 5 ust. 3 pkt 6 uchwały zwrotu „scaleń i” wyjaśnić należy, że doprowadzi to do:

- a) usunięcia obligatoryjnego elementu planu bez uzasadnienia stanu faktycznego,

- b) ustalenia „podziału na działki budowlane” wraz z ustalonymi parametrami minimalnej powierzchni działki, szerokości frontu działki oraz kierunku podziału na działki względem pasa drogowego i granic nieruchomości. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych”, natomiast brak jest podstawy prawnej do ustalenia w planie miejscowym takich parametrów jak minimalna szerokość frontu działki oraz kierunek podziału na działki względem pasa drogowego i granic nieruchomości. Ustalenia te, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, ustala się obligatoryjnie w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W załączniku nr 1 do uchwały stanowiącym rysunek planu wskazano sieć elektroenergetyczną wraz ze strefą oddziaływania, niemniej jednak nie ustalono ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu dla terenów, na których znajduje się ww. strefa. Oznaczenie strefy sieci elektroenergetycznej nie jest wymagane w polskim prawodawstwie, a jej rysowanie na przedmiotowym rysunku planu stanowi wyłącznie władztwo planistyczne gminy. Brak ww. ograniczeń i zasad zagospodarowania stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r. sygn. akt II SA/Op 171/19 zauważył, że: „W sytuacji bowiem, gdy linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z wymienioną infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, ale i art. 4 ust. 1 ustawy. Umieszczenie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.”

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16, wskazał, że: w sytuacji, gdy linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. "Umieszczenie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Tym samym brak wyznaczenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i brak wyznaczenia pasów technologicznych powoduje dowolność w zagospodarowaniu przez inwestora terenu objętego planem".

Zauważyć należy, że w uzasadnieniu do projektu planu Burmistrz nie odniósł się do przyczyn wyznaczenia orientacyjnych stref oddziaływania jako oznaczenie informacyjne oraz przyczyn braku ustalenia ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, który w przedmiotowym planie wskazany został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Nieprawidłowo wskazano na załączniku graficznym do uchwały ww. strefę jako oznaczenie informacyjne, ponieważ stanowi ona ustalenie obowiązujące planu.

Ponadto, wskazane na rysunku planu ww. strefy w terenie 5.MN oznaczono jako częściowo wypełnione (kolorem pomarańczowym), co jest niezgodne z legendą załącznika nr 1 do uchwały i na etapie stosowania planu może budzić trudności interpretacyjne.

Podnieść wypada, że występują niespójności między uchwałą a załącznikiem nr 1 do uchwały stanowiącym rysunek planu w zakresie:

- a) minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej klasy dojazdowej oznaczonej symbolem 2.KDD, ponieważ w części tekstowej wskazano „szerokość drogi zgodnie z rysunkiem planu lecz nie mniejsza niż 10 m”, natomiast na rysunku planu minimalna szerokość w liniach rozgraniczających terenu 2.KDD wynosi około 8,5 m;
- b) oznaczenia terenu dróg wewnętrznych, ponieważ w uchwale ustalono tereny oznaczone symbolem 1.KDw – 8.KDw, natomiast na rysunku planu wskazano tereny 1.KDw, 2.KDw, 3.KDw, 4.KDw, 5.KDw-8.KDw.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, Sąd stwierdził, że " (...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...) "

Wskazane uchybienia zawarte w uchwale Nr XIV.66.25 Rady Miejskiej w Tyczynie z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 2/2021 terenu położonego w miejscowości Kielnarowa Gmina Tyczyn stanowią istotne naruszenia prawa co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru