



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 604

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 32 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 stycznia 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 z późn.zm.) w zw. z art.14 ust.1 i 2 , art.15 ust.1 , art.17, art.20 ust.1, art.27 i art.28 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DZ.U. z 2024r. poz. 1130 z późn.zm.) w zw. z art. 66 ust. 2 ustawy 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)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XIII/55/24 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 30 grudnia 2024r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Barwinek, Trzciana, Tylawa, Zawadka Rymanowska, Zyndranowa

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2024r. Rada Miejska w Dukli podjęła uchwałę Nr XIII/55/24 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Barwinek, Trzciana, Tylawa, Zawadka Rymanowska, Zyndranowa .

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.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz pojęcie „trybu sporządzania planu”. Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (art. 17 ustawy). Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Na samym wstępie wymaga zaznaczenia, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku badania przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził istotne uchybienia obowiązujących przepisów regulujących kwestie związane z uchwalaniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z tych powodów pismem z dnia 17 stycznia 2025r. Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze.

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023r. poz. 1688), która weszła w życie 24 września 2023 r. do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym organ nadzoru dokonał oceny niniejszej uchwały na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed 24 września 2023 r., 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).

Dokonując analizy ww. uchwały organ nadzoru uznał, że niewłaściwe, wykraczające poza zakres uchwały Nr LVIII/384/22 z dnia 29 czerwca 2022 r. Rady Miejskiej w Dukli w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszej zmiany planu, są ustalenia wprowadzone do zmienianego planu. Ww. uchwałą intencyjną, Rada Miejska w Dukli ograniczyła zakres prac planistycznych jedynie do zmiany w części tekstowej ustaleń planu, dla terenu wskazanego na załączniku graficznym do niniejszej uchwały położonego w miejscowości Trzciana, polegającej na zwiększeniu dopuszczalnej wysokości obiektów produkcyjnych oraz wprowadzenia nowego oznaczenia terenu na rysunku planu.

Tymczasem w dodanym do zmienianego planu m.in. § 58e wprowadzono szereg innych zmian w odniesieniu do wskazanego w uchwale intencyjnej zakresu, m.in. ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej powstałej po podziale geodezyjnym, zmieniono wysokość jednorazowej opłaty planistycznej, wprowadzono całkiem nowy teren nie tylko z nowym oznaczeniem, ale również z nowymi ustaleniami zasad zagospodarowania terenu (np. maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, maksymalna powierzchnia zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niezgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.).

Ponadto część ustaleń przedmiotowej uchwały narusza ustalenia Studium Miasta i Gminy Dukla, m.in. w zakresie ustalonego przeznaczenia uzupełniającego. W Studium dla obszaru objętego zmianą planu w *zakresie funkcji, rodzaju zabudowy i zainwestowania* wskazano „eksploatacja surowców skalnych prowadzona zgodnie z wymogami przepisów odrębnych” oraz „lokalizacja nowych oraz przebudowa, rozbudowa, remonty i rozbiorczy istniejących obiektów urządzeń i sieci związanych z eksploatacją surowców skalnych zgodnie z przepisami odrębnymi”. Natomiast, dla nowo wprowadzonego w planie terenu oznaczonego symbolem 17.1PP-G ustalono klasy przeznaczenia uzupełniającego m.in. teren usług. Wprawdzie w § 58 uchwały zmienianej, dla terenu objętego przedmiotową uchwałą ustalono jako przeznaczenie dopuszczalne m.in. „obiekty i urządzenia służące realizacji przedsięwzięć komercyjnych” i „obiekty i urządzenia sportu i rekreacji”. W dodanym przedmiotową uchwałą § 58d, ustalono przeznaczenie uzupełniające m.in. teren usług oraz przeznaczenie wykluczane m.in. tereny usług handlu wielkopowierzchniowego, tereny usług zdrowia i pomocy społecznej, tereny usług nauki, tereny usług edukacji, tereny usług kultu religijnego. Niemniej jednak, katalog przeznaczeń *terenu usług* zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia planistycznego zawiera więcej klas przeznaczenia terenu aniżeli wskazane w przedmiotowej uchwale przeznaczenia wykluczane, np. teren usług bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powyższe stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Natomiast jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581). Obowiązek nienaruszania ustaleń studium postanowieniami planu wynika z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust.

I ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, LEX nr 1519416).

W dalszej kolejności organ nadzoru zauważa, iż część ustaleń przedmiotowej uchwały nie była przedmiotem opiniowania i uzgadniania oraz wyłożenia do publicznego wglądu, ponieważ m.in.:

- a) na etapie opiniowania i uzgadniania w projekcie zmiany planu ustalono przeznaczenie terenu 17.1PG(W) – teren eksploatacji górniczej. W projekcie zmiany planu z etapu opiniowania i uzgadniania brak jest ustalonej minimalnej powierzchni działki budowlanej powstałej po podziale geodezyjnym dla zakresu mpzp. W projekcie planu z etapu opiniowania i uzgadniania dla terenu objętego zmianą planu ustalono „wysokość budynków produkcyjnych nie większą niż 30,0 m”, natomiast w uchwalonym planie ustalono „wysokość obiektów budowlanych, budynków i urządzeń produkcji przemysłowej związanej z wytwarzaniem mas bitumicznych oraz innych produktów i półproduktów wykorzystywanych do budowy dróg nie większą niż 30,0 m”. W projekcie zmiany planu z etapu opiniowania i uzgadniania część ustalonych zasad zagospodarowania terenu oraz zasad kształtowania jest rozbieżna z przedmiotową uchwałą (np. kolorystyka dachów, kąt nachylenia połaci dachu). Ponadto, w przedmiotowej uchwale dodano nowy parametr: „wysokość obiektów budowlanych, budynków i urządzeń górnictwa i wydobywania z wiążanego z eksploatacją powierzchniową surowców mineralnych oraz ze składowaniem mas ziemnych lub skalnych nie większa niż 15,0 m”;
- b) na etapie wyłożenia do publicznego wglądu ustalono przeznaczenie terenu 17.1G-PP – teren górnictwa i wydobywania lub produkcji przemysłowej. W § 2 pkt 7 przedmiotowej uchwały dodano do § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały zmienianej lit. n „21.1G-PP – 1000 m²”, natomiast w przedmiotowej uchwale dodana lit. n brzmi „17.1PP-G – 1000 m²”. W projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu dla terenu 17.1G-PP ustalono przeznaczenie uzupełniające jako „zabudowa usługowa, za wyjątkiem usług handlu wielkopowierzchniowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji i kultu religijnego” oraz „składy i magazyny”, natomiast w uchwalonym zmianie planu ponad wyżej wymienione przeznaczeniem uzupełniającym dla terenu 17.1PP-G ustalono również „tereny komunikacji drogowej wewnętrznej, tereny komunikacji pieszo-rowerowej, tereny garażu, tereny parkingu, tereny wód powierzchniowych śródlądowych, tereny zieleni naturalnej, tereny zieleni urządzonej”. Ponadto, w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu ustalono „wysokość obiektów budowlanych, budynków i urządzeń produkcyjnych nie większą niż 30,0 m”, natomiast w uchwalonym planie ustalono „wysokość obiektów budowlanych, budynków i urządzeń produkcji przemysłowej związanej z wytwarzaniem mas bitumicznych oraz innych produktów i półproduktów wykorzystywanych do budowy dróg nie większą niż 30,0 m”.

Po dokonaniu szczegółowej oceny przesłanej dokumentacji związanej z uchwaleniem zmiany miejscowego planu należy stwierdzić, że projekt uchwały z etapu opiniowania i uzgadniania, projekt uchwały wyłożony do publicznego wglądu oraz przedmiotowa uchwała stanowią trzy różne pod względem ustaleń i treści dokumenty.

Organ nadzoru stwierdził również, że w załączniku nr 1 do uchwały oznaczenie graficzne na mapie „nieprzekraczalna linia zabudowy” nie jest zgodne z załącznikiem nr 2 „Podstawowe oznaczenia graficzne i nazwy” Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 sierpnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r. poz. 2404).

Natomiast w załączniku nr 4 do uchwały brak jest podpisu danych przestrzennych. Zgodnie zaś z brzmieniem §6 ust.1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020r. poz. 1916) „Dane przestrzenne dla każdego aktu planowania przestrzennego, w postaci dokumentu elektronicznego GML, podpisywane są kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach.

Poza tym należy zaznaczyć, że w dokumentacji planistycznej przedłożono prognozę oddziaływania na środowisko dla przedmiotowej zmiany planu, która była przedmiotem wyłożenia do publicznego wglądu. W treści ww. opracowania wskazano, iż „podstawowym celem analizowanej zmiany planu jest zwiększenie dopuszczalnej wysokości obiektów produkcyjnych na obszarze objętym zmianą planu” oraz „teren oznaczony

symbolem PG(W) otrzyma na rysunku planu nowe oznaczenie a w części tekstowej ustaleń planu zostaną wprowadzone dla niego zapisy odpowiadające zapisom, jak w obecnie obowiązującym planie”. Niemniej jednak, obszar objęty przedmiotową uchwałą nie tylko otrzymał nowe oznaczenie, ale również nowe zasady zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy. Powyższe uchybienia wskazują na niespójność zapisów prognozy oddziaływania na środowisko z uchwaloną zmianą planu.

Według organu nadzoru wskazane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Wobec wagi wskazanych wyżej naruszeń przepisów prawnych, które organ nadzoru uznał za istotne, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

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