



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 lutego 2022 r.

Poz. 816

Podpisany przez:

Marcin Jacek Zaborniak

Data: 23.02.2022 14:08:35



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.53.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLI/440/21 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 15/1/2021 w miejscowości Niedźwiada – ETAP I.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ropczycach podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. uchwałę Nr XLI/440/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 15/1/2021 w miejscowości Niedźwiada – ETAP I.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezzspornym 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, poczynwszy 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).

Z przedłożonej do uchwały dokumentacji wynika, iż brak jest dokumentów potwierdzających uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, wszystkich gruntów rolnych klasy III, objętych niniejszym planem (fragmentu działki nr ewid. 5837/1, który przeznaczono pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczony na rysunku planu symbolem MN), co stanowi istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) oraz § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Ponadto zauważa się, iż ustalenia planu naruszają kierunki wyznaczone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ropczyce, w zakresie dotyczącym m.in. minimalnej liczby miejsc do parkowania, w odniesieniu do terenu usług oświaty, oznaczonego w planie symbolem 2.UO, gdyż według wytycznych Studium na terenie należy zapewnić niezbędną ilość miejsc postojowych, zgodnie ze wskaźnikami:

- minimum 1 miejsce postojowe na 3 użytkowników stałych,
- minimum 10 miejsc postojowych dla użytkowników czasowych,
- minimum 2 miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych.

Równocześnie podkreślić należy, iż wytyczne Studium w zakresie minimalnych wskaźników miejsc do parkowania mają być spełnione łącznie. W planie natomiast dla terenu 2.UO (§ 11 ust. 2 pkt 5 lit. c uchwały) ustalono minimalną liczbę miejsc postojowych jedynie w odniesieniu do użytkowników stałych i czasowych, nie ustalając minimum 2 miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych.

Również brak jest określenia, iż ogólnodostępny parking dla terenu usług sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem US, winien być zlokalizowany wzdłuż północnej granicy terenu oraz posiadać rozdzielony wjazd i wyjazd z drogi publicznej. Brak również ustalenia szerokości elewacji frontowych dla budynków dydaktycznych, na terenie usług oświaty, oznaczonym na rysunku planu symbolem 2.UO, gdyż według wytycznych Studium, szerokość elewacji frontowych budynków dydaktycznych winna wynosić od 20,0 m do 40,0 m z tolerancją +/- 20%. Także nie określono, iż budynki zaplecza technicznego na terenie usług oświaty, oznaczonym na rysunku planu symbolem 2.UO oraz budynki pomocnicze i techniczne na terenie usług sportu i rekreacji, oznaczonym na rysunku planu symbolem US, winny być obiektami na rzucie prostokąta.

Z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że plan miejscowy uchwała rada gminy, m.in. po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie m.in. z zapisami studium.

Jet niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu

miejscowego są konsekwencją ustaleń studium (patrz m.in. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07 ; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08 ; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1904/10 ; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10 ; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11).

Z kolei w § 14 ust. 5, § 15 ust. 6, § 16 ust. 6 oraz § 17 ust. 5 uchwały, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenów usług oświaty oraz terenu usług sportu i rekreacji, w zakresie zasad i warunków podziału nieruchomości, oprócz minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, zawarto ustalenia w zakresie ich minimalnej szerokości frontu, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż wskazany parametr określa się w sytuacji zasad scalania i podziału nieruchomości dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a nie dla nowo wydzielanych działek uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości. Przytoczone powyżej przepisy nie znajdują zastosowania w przypadku procedury podziału nieruchomości. Jedynym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym, jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż ustalenia przedmiotowego planu w zakresie zasad i warunków podziału nieruchomości, wykraczają poza zakres art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto stwierdzono w uchwale następujące nieprawidłowości:

- 1) w § 9 ust. 1 uchwały, ustalono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości przeznaczonych na cele inne niż rolne i leśne, niemniej jednak nie wiadomo o jakich nieruchomościach leśnych jest mowa w tym ustaleniu, gdyż niniejszy plan nie wyznacza żadnych terenów leśnych;
- 2) wątpliwości budzi, ustalenie § 20 ust. 4 uchwały, dotyczące zachowania terenu zieleni nieurządzonej, oznaczonego na rysunku planu symbolem Z, w całości jako biologicznie czynny, gdyż w § 20 ust. 3 uchwały, dopuszczono na tym terenie m.in. ciągi piesze i rowerowe oraz terenowe urządzenia sportowo-rekreacyjne;
- 3) niewłaściwie są ustalenia § 22 ust. 3 pkt 2 i 3 uchwały, w części odnoszącej się do parkingu, o którym mowa w § 17 ust. 3, gdyż ustalenie dopuszczające lokalizację ogólnodostępnego parkingu zawarte zostało w § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- 4) część zapisów planu jest niewłaściwa, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie zapisy te są zbędne, niezgodne z § 4 i 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawierają informacje nie mające charakteru normy przepisu prawa (stanowiące treści informacyjne) – m.in. § 5 ust. 2, § 11 ust. 2 pkt 8 uchwały;
- 5) w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (5 października 2021r.), podpisane i przesłane elektronicznie, następnie wydrukowane w celu przedłożenia w dokumentacji planistycznej nie zawiera "urzędowego poświadczenia odbioru" czyli danych elektronicznych powiązanych z dokumentem elektronicznym w tym: pełnej nazwy organu który doręcza dokument, datę i godzinę podpisania dokumentu oraz przekazania dokumentu adresatowi. Wymieniony wydruk pisma nie stanowi dokumentacji, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie pozwala na potwierdzenie prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej.

W konsekwencji przyjąć należy, że w sprawie doszło do naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p., albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania. 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 służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru