



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 stycznia 2025 r.

Poz. 90

Podpisany przez:

Tomasz Władysław Cyran

Data: 03.01.2025 14:58:07



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.466.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 grudnia 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 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 6, 8 i 10 oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) 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

Nr IX/75/2024 Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla POŁUDNIE II w Sokołowie Małopolskim.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2024 r. Rada Gminy w Sokołowie Małopolskim podjęła uchwałę nr IX/75/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla POŁUDNIE II w Sokołowie Małopolskim. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 18 grudnia 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Na wstępie 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 2023 r. 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 omawianej uchwały na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed 24 września 2023 r., zwaną 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).

Ocena legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest z uwzględnieniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do wskazanej normy, nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powodują istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Regulacja ta wyznacza sposób kontroli uchwał planistycznych. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego może być wydane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Z kolei zasady sporządzania aktów planistycznych wiążą się z merytoryczną zawartością takich aktów, a więc części tekstowej i graficznej oraz innych załączników, określonych w nim ustaleń, jak również standardów

dokumentacji planistycznej. Wymogi co do zawartości planu miejscowego określone są w art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., wymogi wprowadzanych ustaleń wyznacza art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego (tak wyrok NSA z 25.06.2015r., II OSK 1328/15).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że ustalenia wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy zawarte w § 9 pkt 3 lit. d uchwały stanowią naruszenie zapisów Studium gminy i miasta Sokołów Małopolski. Zgodnie z art. 2 pkt 31 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, intensywność zabudowy to stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, natomiast w art. 2 pkt 32 ww. ustawa definiuje nadziemną intensywność zabudowy jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej. W przedmiotowym planie dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW-U i 2MNW-U ustalono „nadziemna intensywność zabudowy: maksymalna - 0,8”. Tereny te znajdują się w Studium gminy i miasta Sokołów Małopolski w strefie mieszkaniowo-usługowej MN/U, dla której ustalono „wskaźnik intensywności zabudowy od 0,1 do 0,8”. W związku z powyższym, ustalenie w planie maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy o wartości 0,8 przy braku zakazu lokalizacji kondygnacji podziemnych, stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed 24 września 2023 r.

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1688), jedynie w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, należy stosować przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu nadanym tą ustawą, tj. ustalić w planie miejscowym m.in. maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy. Należy zgodzić się z wyjaśnieniami Burmistrza złożonymi po wszczęciu postępowania nadzorczego, iż parametr nadziemnej intensywności zabudowy nie jest tożsamy z parametrem intensywności zabudowy. Niemniej jednak organ nadzoru podkreśla, iż dla terenów oznaczonych w planie symbolami 1MNW-U i 2MNW-U ustalono „nadziemną intensywność zabudowy: maksymalna - 0,8”, przy czym w Studium dla tych terenów ustalono „wskaźnik intensywności zabudowy od 0,1 do 0,8” wszystkich kondygnacji, również podziemnych.

Brak jest również uwzględnienia w planie wytycznych wskazanych w Studium Gminy i Miasta Sokołów Małopolski w zakresie wysokości budynków garażowych i gospodarczych w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej 1MNW-7MNW. Ww. tereny znajdują się w Studium w strefie mieszkaniowo-usługowej MN/U, dla której ustalono, iż w planach należy określić możliwość lokalizacji m.in. wyłącznie wolnostojących budynków mieszkalnych wraz z przeznaczonymi dla potrzeb mieszkających w nich rodzin jednokondygnacyjnymi budynkami garażowymi i gospodarczymi, natomiast w planie miejscowym dla terenów 1MNW-7MNW ustalono maksymalną wysokość zabudowy garaży i budynków gospodarczych – 6 m. Określenie w planie wysokości zabudowy budynków garażowych i gospodarczych do 6 m nie jest równoznaczne z zabudową jednokondygnacyjną, o której mowa w Studium. W związku z powyższym w planie miejscowym należało uszczegółowić ww. parametr do wytycznych wskazanych w Studium. W ocenie organu nadzoru stanowi to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed 24 września 2023 r.

Zaznaczyć należy, że Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim ustaliła w Studium wysokość zabudowy w kondygnacjach pomimo braku takiego obowiązku ustawowego.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem polityki wewnętrznej gminy służącym określeniu polityki przestrzennej gminy, ma charakter ogólny i wyznacza podstawowe kierunki i wskaźniki zagospodarowania. Reguła związania ustaleniami studium przy sporządzaniu planów miejscowych wynika z art. 9 ust. 4 u.p.z.p.. Zasada ta znajduje również potwierdzenie w art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Podkreślić należy, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 32/08 - ONSA i WSA 2009, Nr 4, poz. 72 i wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 106/00). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy.

Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., , ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Konsekwencją unormowania art. 9 ust. 4 ustawy jest to, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 563/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06). Zatem określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę, czy działalność. W związku z powyższym rada gminy może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium jest zatem dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium w trybie, w jakim jest uchwalane (art. 27 ustawy). Sprzeczność między ustaleniami studium i planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliuguje do stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 65 ust. 1 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) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Brak zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Studium jest zasadniczą dyrektywą, która przesądza o przeznaczeniu terenu objętego granicami projektu planu. Każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza jego merytoryczne założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium. Zgodnie z powyższym przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy.

Ukształtowanie geodezyjne działek ewidencyjnych znajdujących się w granicy planu miejscowego sugeruje, iż powinna zostać przeprowadzona procedura scalania i podziału nieruchomości, niemniej jednak w uchwale zawarto ustalenia dotyczące powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a na załączniku nr 1 do uchwały wskazano proponowane granice działek budowlanych. Należy zauważyć, iż celem procedury scalania i podziału nieruchomości jest uzyskanie nieruchomości o takim kształcie

i powierzchni, który będzie najbardziej racjonalny do ich zagospodarowania w kontekście przeznaczenia w planie miejscowym. Warto dodać, że procedura scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 101 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2024 poz. 1145 z późn. zm.) jest procedurą odrębną od tzw. podziału geodezyjnego nieruchomości, uregulowanego w art. 92-100 ww. ustawy.

Biorąc pod uwagę specyficzny układ geodezyjny działek w obszarze objętym planem – działki wąskie (np. 5 m) i długie, których kształt nie gwarantuje ich właściwego przyszłego zagospodarowania jak i fakt, iż tereny są w większości terenami niezagospodarowanymi, w opinii organu nadzoru uzasadniona jest konieczność dokonania ustaleń w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zauważyć też należy, iż ustalone w uchwale minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych, w przypadku przeprowadzenia jedynie procedury podziału działek, nie są tożsame z powierzchniami wynikającymi z części graficznej uchwały.

W § 14 pkt 3 tiret pierwsze uchwały wskazano szerokość w liniach rozgraniczających terenów oznaczonych symbolami 1KDD, 2KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD – 10 m, z poszerzeniem w rejonie skrzyżowań zgodnie z częścią graficzną planu, co stanowi rozbieżność z załącznikiem nr 1 do uchwały, na którym szerokość w liniach rozgraniczających ww. terenów jest większa niż 10 m nie tylko w rejonie skrzyżowań.

Brak jest ustalenia parametrów terenów komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonych symbolami 1KR, 2KR i 3KR, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404). Należy zauważyć, iż plan miejscowy lub jego zmiana ustalając zasady zabudowy i zagospodarowania na danym terenie powinien kształtować infrastrukturę komunikacyjną, ale przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymagają, aby plan miejscowy wyznaczał szczegółową lokalizację dojazdu do każdej działki, zapewniając jej bezpośredni dostęp do drogi publicznej. Wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w nawiązaniu do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że zadaniem własnym gminy jest sprawne zorganizowanie komunikacji na terenie podległym jej kompetencji, przy czym osiągnięcie tego celu powinno nastąpić także przez odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego, tj. zaplanowanie adekwatnej siatki terenów komunikacyjnych służących wszystkim członkom wspólnoty. Uwzględniając art. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych kluczowe znaczenie z tej perspektywy należy więc przypisać drogom publicznym, które stanowią podstawową infrastrukturę dostępną dla ogółu mieszkańców gminy. Drogi wewnętrzne odgrywają natomiast jedynie rolę uzupełniającą i porządkującą. Mogą one przyczyniać się do usprawnienia komunikacji po drogach publicznych. Niemniej, w odróżnieniu od tych ostatnich, nie mają one waloru powszechnej dostępności (wyrok Nr II SA/PO 482/19 WSA w Poznaniu z dnia 7 sierpnia 2019 r.). Ponadto, „przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązania polegającego na przeznaczeniu określonego terenu pod drogę wewnętrzną jakkolwiek oznacza, że teren ten nadal pozostaje własnością dotychczasowego właściciela, to jednak takie przeznaczenie skutkuje również tym, że na niniejszym obszarze będzie mogła być zrealizowana tylko droga wewnętrzna. Stanowi to więc niewątpliwie ograniczenie prawa własności” (wyrok NSA z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2518/12). W judykaturze zaznacza się, że ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić (wyrok NSA z 17 IV 2018 r., II OSK 1410/16 – publ. CBOSA). Niemniej jednak, skoro Gmina wyznaczyła w planie tereny dróg wewnętrznych to zgodnie z § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r. poz. 2404), w planie miejscowym należało określić ich parametry.

Mając na uwadze wykazane naruszenia, w niniejszym przypadku ma zastosowanie przepis art. 28 u.p.z.p., zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) 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 ww. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdził zarówno istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, dlatego orzekł jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru