



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia środa, 2 listopada 2022 r.

Poz. 3933

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 248.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXVII/1462/2022 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 320/1/2021 – I-A terenów nadrzecznych na osiedlu Nowe Miasto w Rzeszowie – w zakresie treści § 4 ust. 1 pkt 7 „określony w wyniku ekspertyzy dendrologicznej”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Rzeszowie w dniu 27 września 2022 r. podjęła uchwałę Nr LXVII/1462/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 320/1/2021 – I-A terenów nadrzecznych na osiedlu Nowe Miasto w Rzeszowie. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 października 2022 r.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że część zapisów przedmiotowego planu została uchwalona z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że zapisy § 4 ust. 1 pkt 7 „określony w wyniku ekspertyzy dendrologicznej” naruszają art. 15 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), oraz przepisów § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru niewłaściwy, wykraczający poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego jest zapis zawarty w § 4 ust. 1 pkt 7 „określony w wyniku ekspertyzy dendrologicznej” uchwały.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu uchwały Nr LXVII/1462/2022 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 320/1/2021 – I-A terenów nadrzecznych na osiedlu Nowe Miasto w Rzeszowie zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady tj. art. 15 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisów § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 21 października 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności - w części - ww. uchwały.

W ocenie Wojewody niewłaściwe, wykraczające 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 2022 r., poz. 503 z późn. zm.), oraz nie spełniające wymogów § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), są ustalenia zawarte w § 11 ust. 2 pkt 11 w związku z § 4 ust. 1 pkt 7 przedmiotowej uchwały, nakazujące zachowanie jak najwięcej istniejących elementów zieleni wysokiej, wybranych po ocenie stanu drzewa, wynikającej z wcześniej przeprowadzonej ekspertyzy dendrologicznej, oraz ocenie podatności zieleni wysokiej na zabiegi pielęgnacyjno-kompozycyjne. Treść § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały kreuje obowiązek uzyskania ekspertyzy dendrologicznej w procesie oceny stanu fitosanitarnego zieleni wysokiej, co wykracza poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, gdyż rada gminy nie ma kompetencji do ustalenia w planie obowiązku uzyskiwania dodatkowych dokumentów, ekspertyz czy zgód. Problematyka ochrony zadrzewień została wyczerpująco uregulowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916) i jako taka nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., a w konsekwencji nie może być powielana, modyfikowana, dookreślana ani uzupełniana w planie miejscowym uchwalonym przez Gminę.

Zauważa się również, iż przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia, wpływające na jakość planu, jednakże nie mając charakteru istotnego:

- 1) § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie podziału na nowe działki budowlane, oprócz minimalnej wielkości działki budowlanej zawarto ustalenia w zakresie ich minimalnej szerokości frontu oraz kąta pomiędzy granicą nowowydzielonych działek a linią rozgraniczającą od strony drogi publicznej lub wewnętrznej, 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 wskazane parametry 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. Są to dwie odrębne procedury, których nie należy ze sobą utożsamiać, zatem 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, zauważa się, iż ustalenia

przedmiotowego planu w zakresie warunków podziału nieruchomości, wykraczają poza zakres art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- 2) Niezrozumiałe są ustalenia planu, zawarte w § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, dotyczące ustalonej zgodnie z rysunkiem planu - linii zabudowy nieprzekraczalnej oraz linii zabudowy obowiązującej, gdyż na rysunku planu, w terenie zieleni urządzonej – bulwary miejskie, oznaczonym symbolem ZP, nie wyznaczono żadnych linii zabudowy.
- 3) Zapis § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, stanowiący przypomnienie o konieczności stosowaniu przepisów odrębnych jest niewłaściwy, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.
- 4) Brak jest spójności pomiędzy rysunkiem planu, a częścią tekstową planu, gdyż w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, mowa jest o stanowisku archeologicznym 103-76/54, natomiast na rysunku planu, wskazano stanowisko AZP 103-76.

Z kolei, w zakresie rysunku planu organ nadzoru zauważa, iż:

- oznaczenie graficzne obszarów zagrożenia wodami powodziowymi Q2% i Q10% na rysunku planu nie jest tożsame z oznaczeniem umieszczonymi w legendzie,
- na wyrysie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa nie oznaczono granic obszaru objętego niniejszym etapem - oznaczony na wyrysie ze studium obszar dotyczy terenu całego MPZP Nr 320/1/2021.

Brak jest także załącznika nr 4 do uchwały przedłożonej w wersji papierowej, zawierającego dane przestrzenne, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 4 uchwały.

Istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego skutkuje uchynieniem uchwały w całości lub w części. Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 28 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1287/11 wadliwość dotycząca tylko niektórych ustaleń planu nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu. Zdaniem organu nadzoru wadliwość wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym postanowień planu nie pozbawia go tego, aby funkcjonował w pozostałej swej części.

Wyraźną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Pamiętać przy tym należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność uchwały Nr LXVII/1462/2022 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 320/1/2021 – I-A terenów nadrzecznych na osiedlu Nowe Miasto w Rzeszowie – w części – jak wskazano w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru