



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 marca 2024 r.

Poz. 1443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.98.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 marca 2024 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 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 art. 17 pkt. 6 lit c), art. 20 ust.1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.) w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. w zw. z art. 64 ust. 2 i art. 65 ust. 1, 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) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXXIX/928/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany nr 2 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Mokrzyszów” w Tarnobrzegu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2024 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr LXXXIX/928/2024 w sprawie uchwalenia zmiany nr 2 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Mokrzyszów” w Tarnobrzegu.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 stycznia 2024 r.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona art. 15 ust. 1 i ust. 2 art. 17 pkt. 6 lit c), art. 20 ust.1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023, poz. 977 ze zm.), w zw. z art. 64 ust. 2 i art. 65 ust. 1, 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) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587), a także rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Prezydent Miasta Tarnobrzega pismem znak UAB-IV.6722.2.2020 z dnia 5 marca 2024 r. złożył do organu nadzoru wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie. Organ nadzoru, mając również na uwadze złożone wyjaśnienia, o których mowa wyżej przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego zajął następujące stanowisko:

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 2024 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 w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.), zwaną dalej: „ustawą planistyczną”. Zgodnie z treścią tego 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 części. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miasta Tarnobrzega, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady, jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała w pierwszej kolejności, że wskazanie, w dodanym do zmienianej uchwały § 10c, terenów oznaczonych symbolami KDW jako obszarów przestrzeni publicznych, stanowi naruszenie zapisów Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega, gdyż zgodnie z wytycznymi Studium, obszary przestrzeni publicznej wyznacza się dla dróg publicznych. Tymczasem drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi. W swoich wyjaśnieniach Prezydent podnosi, że „...brak zaliczenia w studium obszaru do „obszarów przestrzeni publicznej” na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy planistycznej nie uniemożliwia ustalenia w planie miejscowym wymagań o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy planistycznej dla innych niż obszary wskazane w studium...” Jednakże zdaniem organu nadzoru przytoczona wyżej niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy planistycznej, w brzmieniu przed 24 września 2023 r.

Kolejno wskazuje się, że niewłaściwy, wykraczający poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy planistycznej, jest zapis zawarty w dodanym do zmienianej uchwały § 6b ust. 2 pkt 2, nakazujący wykonywanie pewnego rodzaju czynności – „kształtowania nowej zabudowy w oparciu o dostępne materiały ikonograficzne”.

Zapisy przedmiotowej uchwały naruszają również przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587), ponieważ brak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a częścią graficzną planu, w zakresie:

- 1) oznaczeń literowo cyfrowych terenów objętych niniejszą zmianą planu, gdyż:
 - a) w dodanym do zmienianej uchwały § 2b ust. 1 i 2 oraz § 4 ust. 4c i 4d, mowa jest o terenach oznaczonych symbolem KDZ/Z, natomiast na rysunku planu wskazano teren KDZ/ZZ,
 - b) w zmienionym § 22 ust. 1, mowa jest o terenie 33Z, natomiast w części graficznej planu wyznaczono teren 33ZL, brak jest natomiast terenu 33Z.

Dodatkowo, wskazuje się, iż przedmiotowe uchybienie, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż brak jest zasad zagospodarowania dla wprowadzonego terenu lasów, oznaczonego symbolem 33ZL,

- 2) ustalonej obsługi komunikacyjnej dla terenu oznaczonego symbolem 95MN, gdyż w zmienionym § 12 ust. 6 pkt 14, ustalono obsługę komunikacyjną tego terenu m.in. poprzez teren 45WS z drogi 39KDD2, natomiast z rysunku planu wynika, iż teren 45 WS, graniczy z terenem oznaczonym symbolem 53 KDD2,

Wskazany wyżej brak spójności stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Ponadto zauważa się, że zmiany wprowadzone w § 5 ust. 1 pkt 4 obowiązującego planu, polegające na zmianie symbolu literowo cyfrowego przyjętego wcześniej zmianą (z UC1 na C1) i § 9 ust. 12 pkt 6, polegające na wprowadzeniu dopuszczenia naziemnych sieci elektroenergetycznych dla terenów objętych zmianą nr 1 wykraczają poza zakres zmiany planu określony uchwałą Rady Miasta Tarnobrzega Nr XXVIII/309/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany nr 2 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Mokrzeszów w Tarnobrzegu.

Jednocześnie organ nadzoru informuje, że przyjął wyjaśnienia Prezydent Miasta Tarnobrzega w części dotyczącej uchylenia zapisów zawartych w § 5 ust. 7 i § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały zmienianej, dotyczących m.in. terenu oznaczonego symbolem U. Mianowicie w przedłożonych wyjaśnieniach, odnośnie w/w uchylenia dotyczących m.in. terenu oznaczonego symbolem U, Prezydent Miasta Tarnobrzega, wskazał, iż w dniu 28 października 2021 r. uchwałą nr L/502/2021 Rada Miejska uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów usługowo-produkcyjnych w rejonie ulic Wrzosowej, Sienkiewicza – osiedle Mokszyzów w Tarnobrzegu, zatem wprowadzone skreślenia są jak najbardziej poprawne, uzasadnione i nie wykraczają poza zakres zmiany nr 2 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Mokrzeszów w Tarnobrzegu. Jednakże mając powyższe na uwadze, wskazuje się, iż nie wszystkie ustalenia obowiązującego planu na etapie niniejszej zmiany, zostały zmodyfikowane w niezbędnym zakresie, gdyż np. pozostawiono ustalenia dla terenu UC1, który de facto został zastąpiony miejscowym planem, uchwalonym uchwałą nr L/502/2021 z dnia 28 października 2021 r. W związku z powyższym nieprawidłowe jest skreślenie jedynie części zapisów, które straciły moc z dniem wejścia w życie uchwały nr L/502/2021 z dnia 28 października 2021 r.

Wojewoda Podkarpacki w trakcie badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził również, że narusza ona również istotnie tryb sporządzania planu. Mianowicie brak jest dokumentów, potwierdzających uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, wszystkich gruntów leśnych, objętych niniejszą zmianą planu np. część działki nr ewid. 1829, stanowiącej fragment terenu 49KDD2. Ponadto z przedłożonej decyzji Marszałka Województwa Podkarpackiego znak:RG.I.7151.23.2023.KM z dnia 18.08.2022 r., nie wynika, aby obszary oznaczone numerami 17 i 20 na załącznikach graficznych do wniosku o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne, taką zgodę uzyskały. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy planistycznej oraz § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587)

Dodatkowo informuje się o uchybieniach, które nie mają charakteru istotnego naruszenia prawa, jednakże z uwagi na fakt że w przedmiotowym Planie organ nadzoru stwierdził również naruszenia prawa mające charakter istotny w rozumieniu normy wynikającej z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wpływają one na legalność ocenianej uchwały.

Część zapisów planu budzi wątpliwości interpretacyjne i będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu, np. zapisy w brzmieniu: „nakaz wyeksponowania elementów historycznego układu przestrzennego(...)”, „nakaz zharmonizowania nowej zabudowy z historyczną kompozycją przestrzenno-architektoniczną (...)”, „zakaz dominacji nowej zabudowy nad zabudową historyczną”, „nakaz zastosowania tradycyjnych materiałów budowlanych, utrzymania a w przypadku zniszczenia odtworzenia historycznego detalu architektonicznego”, „nakaz stosowania kolorystyki i materiałów nawiązujących do tradycyjnych lokalnych rozwiązań”, „nakaz stosowania historycznych rodzajów pokrycia dachowego”, gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować.

Podkreśla się, że kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy uchwały będącej takim aktem powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Wymóg jasnego, precyzyjnego sformułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrocie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych.

Kolejno wskazuje się, że dla terenu oznaczonego symbolem 1UP, w dodanym do zmienianej uchwały § 16a ust. 6, ustalono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, niemniej jednak przedmiotowy teren stanowi jedną działkę ewidencyjną, stąd nie wiadomo które działki należałyby objąć procedurą scalania i podziału. Analogicznie uwaga odnosi się do terenów 1Uo2 i 2Uo2.

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, z późn. zm.) są ustalenia zmiany planu, zawarte w dodanym do zmienianej uchwały § 36b ust. 3, w brzmieniu: „nie określa się”.

Odnosząc się zaś do załącznika nr 4 do niniejszej uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż APP zawiera informacje o dokumencie uchwalającym - w danych APP stanowiących załącznik do uchwały nie ujawnia się uchwały przyjmującej APP, dokument reprezentujący uchwałę przyjmującą należy dodać dopiero w momencie jej wejścia w życie. Ponadto zauważa się, że dane przestrzenne nie zostały również podpisane - plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach.

Mając na względzie wskazane przez organ nadzoru istotne naruszenia prawa w zapisach Planu, co związane było z istotnym naruszeniem zasad jak i trybu jego sporządzenia, należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z dyspozycją art. 28 ustawy planistycznej - stwierdzić nieważność uchwały Nr LXXXIX/928/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany nr 2 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Mokrzyszów” w Tarnobrzegu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

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

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru