



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 sierpnia 2021 r.

Poz. 2760

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 186 .2021 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2021 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 2020 r. poz. 713)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 85/2021 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka III”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Przemyślu w dniu 30 czerwca 2021 r. podjęła uchwałę Nr 85/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka III”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2021 r. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Przemyśla uchwalonego uchwałą Nr 68/2017 z dnia 25 maja 2017 r. Ocena legalności uchwały Rady Miasta w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.), zwaną dalej: „u.p.z.p.”, który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym, zwaną dalej: „u.s.g.” określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Wskazać w tym miejscu 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. 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.). 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. 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 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). Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona art. 15 ust. 1, art. 17 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.), a także przepisy § 4 pkt 6, § 7, § 8 ust. 2 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). W kontekście powyższych uregulowań prawnych, organ nadzoru stwierdził, iż wątpliwości budzi zgodność ustaleń planu z kierunkami wyznaczonymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Przemysła, gdyż teren oznaczony w niniejszym planie symbolem 1UK przeznaczono pod tereny usług komunalnych, natomiast teren ten znajduje się w wyznaczonym w Studium, terenie usług komunalnych, dla którego funkcją podstawową jest cmentarz dla małych zwierząt domowych. Ustalenia planu dopuszczają możliwość lokalizacji cmentarza, niemniej jednak nie jest ona podstawowym przeznaczeniem wskazanego terenu, tylko dopuszczonym, zatem według ustaleń planu nie ma obowiązku zlokalizowania jej na tym terenie. Mając zatem powyższe na uwadze, należy wskazać na niezgodność funkcji ww. terenu z kierunkami wyznaczonymi w Studium, co stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.). Podnieść w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p. - ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W orzecznictwie podkreśla się, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w myśl wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., przy czym owa zgodność planu ze studium nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności rozwiązań ze studium. Plan winien być nie tylko spójny ale i zgodny z ustaleniami studium (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06), a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 430/05). Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Ustalenia studium są zatem wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, o czym też wprost stanowi art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Jak podkreślano wielokrotnie w orzecznictwie studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby uwzględniała ona i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. II OSK 359/07, 1 lipca 2010 r. II OSK 904/10). W orzecznictwie podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność planu w całości lub jego

części. Przytoczyć tu dla przykładu można także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. sygn. II OSK 1904/10, w którym wskazano, iż chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. To zaś oznacza, że lokalny prawodawca, stanowiąc plan miejscowy, jest związany ustaleniami studium. Fakt ten stanowi istotną dyrektywę dla wykładni przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. zakresu związania ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego (wyrok WSA z 30.06.2017 r., sygn. akt II OSK/Kr 514/17). W dalszej kolejności należy stwierdzić, iż w treści planu dla budynków gospodarczych, dopuszczonych w terenie oznaczonym symbolem R, nie ustalono geometrii dachu, co stanowi naruszenie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wątpliwości budzą również ustalenia planu zawarte w § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie dopuszczenia budynków garażowych i gospodarczych dla obsługi produkcji ogrodniczej, sadowniczej i pszczelarskiej, gdyż przeznaczenie terenu, oznaczonego w planie symbolem RM, zostało ograniczone do gospodarstw ogrodniczych. Natomiast ustalenia planu, zawarte w § 8 ust. 1 pkt 7 uchwały, odnoszą się jedynie do odpadów komunalnych powstających w wyniku prowadzonej działalności, gdy tymczasem plan oprócz terenów usługowych, wyznacza również tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny zabudowy zagrodowej, dla których brak jest ustaleń w planie w zakresie gospodarki odpadami. Niezrozumiałe, mogące budzić wątpliwości interpretacyjne, są ustalenia planu zawarte w § 16 ust. 2 pkt 2 uchwały, odnoszące się do terenu o szczególnych ustaleniach, oznaczonych konturem linią czarną przerywaną, gdyż cały teren wyznaczony w planie pod teren zieleni urządzonej i produkcji rolnej ograniczonej do ogrodniczej i sadowniczej został wskazany jako teren o szczególnych ustaleniach. Wskazać również należy, iż występuje niespójność pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w § 6 ust. 5 uchwały, a rysunkiem planu, w zakresie oznaczeń stanowisk archeologicznych, co stanowi naruszenie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na marginesie zauważa się, iż oznaczenie stanowisk archeologicznych na uchwalonym rysunku planu, jest zgodne z projektem planu (tekstem i rysunkiem) przedłożonym do uzgodnienia Podkarpackiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków i nie budziło na tym etapie zastrzeżeń pod względem konserwatorskim. W zakresie rysunku planu zauważa się, iż na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Przemyśla nie oznaczono granic obszaru objętego niniejszym planem, co stanowi naruszenie § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w zakresie załącznika nr 4 do niniejszej uchwały, zauważa się, iż przedstawione dane przestrzenne zawierają błędy, które ujawniają się przy walidacji pliku, tj.: „wystąpiły błędy walidacji”. Ponadto w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, iż:

- 1) powierzchnia uchwalonego planu, nie stanowi realizacji uchwały Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego planu, gdyż na fragmentach została zmniejszona w odniesieniu do obszaru wskazanego na załączniku graficznym do ww. uchwały w sprawie przystąpienia do opracowania planu, a w zakresie części obszaru oznaczonego na rysunku planu symbolem 3ZL, wykracza poza obszar określony uchwałą Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 29 stycznia 2015 r., co istotnie narusza tryb sporządzania planu,
- 2) plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu opiniowania i uzgodnień oraz wyłożenia do publicznego wglądu – ustalenia zawarte m.in. w § 11 ust. 3 pkt 5, § 12 ust. 3 pkt 2, § 13 ust. 3 pkt 4, § 14 ust. 3 pkt 4, § 15 ust. 3 pkt 3, (w zakresie zmiany parametrów tj. wysokości budynków garażowych i gospodarczych, maksymalnej intensywności zabudowy, wysokości budynków usługowych, powierzchni biologicznie czynnej), § 15 ust. 2 pkt 1 (w zakresie wyłączenia lokalizacji schroniska dla zwierząt i cmentarzyska dla zwierząt w terenie oznaczonym w rysunku planu symbolem 2UK), § 16 ust. 2 pkt 2 (w zakresie nakazu pozostawienia istniejącego drzewostanu), § 17 ust. 3 pkt 5 (w zakresie dodanego ustalenia intensywności zabudowy), § 17 ust. 3 (w zakresie usunięcia ustaleń dotyczących geometrii dachów), § 19 ust. 2 pkt 1 (w zakresie zmiany dopuszczenia lokalizacji urządzeń z dopuszczenia lokalizacji obiektów budowlanych) zostały przyjęte bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu,
- 3) z Rozstrzygnięcia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, wynika, iż Prezydent Miasta Przemyśla uwzględnił w całości złożoną przez Przewodniczącą Zarządu Osiedla

Nr 14 Słowackiego, uwagę, w której dla terenów oznaczonych symbolami 1U, 2U, U/P, zgłoszono sprzeciw wobec przeznaczenia obszaru objętego planem tj.: 1U, 2U, U/P pod funkcje z zakresu sortowania odpadów – elektrośmieci. W rzeczywistości w wyłożonym ponownie do publicznego wglądu oraz uchwalonym planie dopuszczono na wskazanych powyżej terenach lokalizację usług „związanych funkcjonalnie z kompleksami usług komunalnych i składowiskiem odpadów, nie zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, co nie wyklucza możliwości realizacji sortowni odpadów – elektrośmieci. Zatem przedmiotowa uwaga nie została uwzględniona przez Prezydenta Miasta Przemyśla i stosownie do art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie została przedłożona Radzie, która zgodnie z art. 20 ww. ustawy uchwalając plan miejscowy, winna rozstrzygnąć jednocześnie o sposobie rozpatrzenia przedmiotowej uwagi. Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu.

- 4) pisma Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (z dnia 24 lipca 2019 r., 18 czerwca 2019 r. oraz 10 maja 2019 r.), podpisane i przesłane elektronicznie, następnie wydrukowane w celu przedłożenia w dokumentacji planistycznej nie zawierają "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. Wymienione wydruki pism nie stanowią dokumentacji, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie pozwalają na potwierdzenie prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej,
- 5) podpisanego wykazu materiałów planistycznych, o których mowa w § 10 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 6) treść Prognozy Oddziaływania na Środowisko, nie odzwierciedla wytycznych planu przedłożonego do uchwalenia. Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miejską w Przemyśle uchwała Nr 85/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka III” – narusza - w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym 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. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Przemyśla
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Przemyśle

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz