



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 18 listopada 2024 r.

Poz. 4893

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.397.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 43/VIII/2024 Rady Gminy Krasieczyn z dnia 27 września 2024 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasieczyn.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2024 r. Rada Gminy Krasieczyn podjęła uchwałę Nr 43/VIII/2024 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasieczyn.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r., poz. 1130) oraz znalazł się zapis, w świetle którego plan nie narusza ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasieczyn uchwalonego uchwałą Nr 205/XXIX/21 z dnia 7 grudnia 2021r.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona art. 15 ust. 1 i ust. 2, art. 17, art. 20 ust.1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2024, poz. 1130), w zw. z art. 64 ust. 2 i art. 65 ust. 1, art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 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 2021 r. poz. 2404).

Wójt Gminy Krasieczyn pismem znak PP.6727.95.2022 z dnia 12 listopada 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 2024 r. poz. 1130), 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 2024 r., poz. 1130), 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 poczynsz 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 Gminy Krasiczyn, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady, jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że badana uchwała jest aktem podjętym po raz kolejny w przedmiotowym zakresie, po stwierdzeniu nieważności przez wojewodę uchwały Nr 356/LIV/2023 Rady Gminy Krasiczyn z dnia 30 listopada 2023r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasiczyn (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z dnia 17 stycznia 2024r. znak:P.II.4131.2.22.2024).

Organ nadzoru pod dokonaniu oceny w/w uchwały pod kątem jej zgodności z prawem, zauważa, że wyeliminowano w niej część nieprawidłowości, które były przedmiotem działań nadzorczych wojewody wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 17 stycznia 2024r. znak:P.II.4131.2.22.2024, jednakże aktualne pozostają następujące uwagi, które stanowią istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu, skutkujące zastosowaniem przepisu art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130):.

W zakresie rysunku planu składającego się z Załączników Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do uchwały na wyrzysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krasiczyn, brak jest granic obszaru objętego planem, co narusza §7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 r., poz. 2404).

Natomiast w zakresie dokumentacji planistycznej zauważa się, że uchwała Nr 294/XLVI/2023 Rady Gminy Krasiczyn z dnia 16 marca 2023 r. zmieniająca Uchwałę Nr 231/XXXIII/2022 Rady Gminy Krasiczyn z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasiczyn, zmieniła granice załącznika Nr 3 do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu poprzez zwiększenie zakresu granic obszaru opracowania planu. Powyższa uchwała zmieniająca podjęta została po uzyskaniu opinii i uzgodnień do projektu planu uchwały intencyjnej. Po zmianie uchwały w sprawie przystąpienia i zwiększeniu granic opracowania przedmiotowego planu Wójt Gminy Krasiczyn nie powtórzył procedury planistycznej, co istotnie narusza art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie, z którym *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno [...];*

Odnosząc się do oceny legalności badanej obecnie przez wojewodę uchwały Nr 43/VIII/2024 Rady Gminy Krasiczyn z dnia 27 września 2024r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasiczyn zauważa się, że część ustaleń planu istotnie narusza zasady sporządzania planu, co stanowi naruszenie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

I tak w przepisach ogólnych w § 4 pkt 4 uchwały o treści: „*We wszystkich ustaleniach planu dopuszcza się utrzymanie, budowę, przebudowę rozbudowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej*” oraz w § 5 pkt 1 uchwały dopuszczono w granicach planu „*wydzielenie alei głównych, alei towarzyszących, dojeżdż, dojazdów, placów i miejsc postojowych*”, niemniej jednak zauważa się, iż w granicach opracowania planu

występują grunty klasy III oraz Ls., a dla tych terenów brak jest zgody na odlesienie i odrolnienie. Dodatkowo w pkt 7 § 5 ustalono, że „*wydzielenie działek dla urządzeń infrastruktury technicznej o powierzchni zgodnej z potrzebami*”- co stanowi naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 10 pkt 2 uchwały błędnie ustalano zapewnienie miejsc postojowych *na terenach każdego z cmentarzy lub w ich sąsiedztwie*. Nie wiadomo jednak, o jakie sąsiedztwo chodzi, jak również należy zauważyć, iż teren cmentarzy sąsiaduje z terenami zieleni naturalnej, na której występują grunty III klasy oraz tereny lasów. Plan miejscowy musi w sposób precyzyjny ustalać liczbę miejsc postojowych oraz sposób ich realizacji, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto należy zauważyć, iż w przedmiotowej uchwale nie każdy z cmentarzy w obszarze opracowania planu zawiera teren przeznaczony na parking lub teren drogi publicznej na terenie, której dopuszczono również lokalizację miejsc postojowych wzdłuż ulicy (wyrok WSA w Rzeszowie z 19.06.2024 r., II SA/Rz 292/24);

Kolejno wskazuje się, że w § 12 badanej uchwały w ustaleniach szczegółowych dla terenu cmentarzy komunalnych czynnych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1CC, 2CC i 3CC brak jest określenia maksymalnej wysokości dla kolumbariów, przy czym niezrozumiałym jest sformułowanie o treści: „*kolumbariów nadziemnych w formie nisz*”.

W § 17 przedmiotowej uchwały wyznaczono tereny zieleni naturalnej, które oznaczone są na rysunku planu symbolami: 1ZN-13ZN i dopuszczono w pkt 1 zagospodarowanie terenu oznaczonego symbolem 4ZN pod teren zieleni izolacyjnej. Powyższy teren leży na gruntach III klasy, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, w związku z art. 17 pkt 6 lit c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto niezrozumiałe jest dopuszczenie zieleni izolacyjnej na terenach zieleni naturalnej dla funkcji izolowania terenu zieleni naturalnej od terenów sąsiednich. Niejasne jest również ustalenie zawarte w pkt 3, iż: „*grunty rolne w klasie III pozostają w stanie naturalnym istniejącym*”, ponieważ brak jest podanej definicji stanu naturalnego istniejącego, powyższe może stwarzać problemy podczas stosowania ustaleń planu.

Natomiast w zakresie załączników Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do niniejszej uchwały stanowiących część graficzną planu zauważa się, iż:

- na rysunku planu forma oznaczenia takiego jak np. obszar stanowiska archeologicznego 25/AZP/109-82/25 uniemożliwia odczyt pełnej zawartości rysunku planu, co uniemożliwia sprawdzenie jego poprawności;
- w legendzie planu zawarto symbol WS dla terenu wód powierzchniowych śródlądowych. Na rysunku planu oraz w treści uchwały teren ten występuje pod symbolem WP. Powyższe świadczy o niezgodności oznaczeń części graficznej planu z częścią tekstową, co stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- w legendzie brak jest wyjaśnionych wszystkich symboli znajdujących się na rysunku planu;
- w legendzie znajdują się objaśnienia symboli niewystępujących na rysunku planu.

Ponadto należy wskazać, że brak jest uzasadnienia do uchwalonej zmiany planu, spełniającego wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku oceny przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził również inne nieprawidłowości, które mają istotne znaczenie dla oceny tej uchwały na podstawie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bowiem uregulowania sformułowane w sposób trudny do jednoznacznego odczytania, mogą stanowić istotne naruszenie prawa. Plan miejscowy musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, ponieważ pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym.

Mianowicie niezrozumiałe i niejasne są ustalenia zawarte m.in.:

- w § 6 pkt 2 o treści: „*obowiązuje maksymalnie możliwa ochrona*”;
- w § 6 pkt 3 o treści: „*wskazane jest wzmocnienie i zachowanie ciągłości istniejących lokalnych korytarzy ekologicznych jakimi są potoki, rowy i kanały melioracyjne*”;
- w § 8 pkt 2 „*nakaz różnicowania kolorystycznego i wymiarowego nawierzchni*”;

- w § 12 pkt 8 o treści: „*miejsca postojowe, dojścia i dojazdy niewydzielone do powierzchni grzebalnych, powinny posiadać nawierzchnię utwardzoną, urządzoną w sposób uniemożliwiający odpływ wód opadowych na miejsce przeznaczone na groby oraz w pkt 9 komunikacja piesza i pieszo-jezdna powinna być dostosowana do obciążenia i natężenia ruchu zależnego od potrzeb i uwarunkowań lokalnych; [...];*
- w § 16 pkt 1 uchwały dopuszczające budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budynków mieszkalnych wielorodzinnych na terenach oznaczonych symbolami 1MN-MW – 2MN-MW, które zostały przeznaczone pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej’ w § 16 pkt 3 lit. c uchwały o treści: „*Elewacje takich obiektów o imitacji tynków w kolorze nawiązującym do elewacji budynków mieszkalnych*”;
- w § 21 pkt 2 uchwały o treści: „*Dla terenów 3KD i 4KD, z uwagi na ich fragmentaryczne objęcie granicą planu, dopuszcza się dostosowanie parametrów do całości zamierzeń inwestycyjnych drogi powiatowej w Zalesiu, pozostającej poza granicami planu.*

Powyższe w praktyce będzie prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych na etapie stosowania planu.

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 formułowania 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.

Na marginesie zauważa się ponadto, że wątpliwości tut. Organu budzi również występowanie w strefie ochrony bezpośredniej 50 m od cmentarza terenu wód powierzchniowych śródlądowych (zgodnie z § 20 pkt 3 uchwały stanowiący ciek wodny otwarty).

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 43/VIII/2024 Rady Gminy Krasieczyn z dnia 27 września 2024 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasieczyn.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru