



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 5509

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 409 .2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 grudnia 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 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XIII/114/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Sandomierskiej, Dominikańskiej, Jasińskiego w Tarnobrzegu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XIII/114/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Sandomierskiej, Dominikańskiej, Jasińskiego w Tarnobrzegu.

Uchwałę tę podjęto na podstawie 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. 2024 poz. 1130) zwanej dalej "ustawą o p.z.p."

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. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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.

Należy podkreślić, 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 przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 15 ust. 1 i ust. 2 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 2024 r., poz. 1130) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021, poz. 2404), a także rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 21 listopada 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Pismem z dnia 29 listopada 2024 r. Prezydent Miasta Tarnobrzega złożył stosowne wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, iż ustalenie zawarte w § 5 pkt 9 uchwały zawierające definicję przeznaczenia uzupełniającego o treści *„należy przez to rozumieć przeznaczenie terenu, które uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie podstawowe terenu, stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni działki budowlanej”*, jest niezgodne ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega w którym dla obszaru zabudowy jednorodzinnej miejskiej oznaczonej na rysunku Studium symbolem 7MN dopuszczono funkcje uzupełniające do 30% powierzchni całkowitej budynku lub do 20% powierzchni działki w przypadku lokalizacji w odrębnym budynku usługowym [...] (str. 12). W § 5 pkt 9 uchwały zawarto definicję przeznaczenia uzupełniającego o treści *należy przez to rozumieć przeznaczenie terenu, które uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie podstawowe terenu, stanowiące nie więcej niż 45% powierzchni działki budowlanej*, powyższe ustalenie określa maksymalną powierzchnie przeznaczenia uzupełniającego w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Natomiast w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega zawarto ustalenie o treści: *do 30% powierzchni całkowitej budynku lub do 20% powierzchni działki w przypadku lokalizacji w odrębnym budynku usługowym [...]* (str. 12), określając maksymalną powierzchnie przeznaczenia uzupełniającego w stosunku do powierzchni działki. Mając na uwadze treść zapisu w Studium, który odnosi się do powierzchni działki nie sposób odnieść go do bliżej określonego terenu. Zdaniem organu nadzoru zapisy Studium odsyłają do działki budowlanej, mimo nie dookreślenia tego literalnie w treści Studium.

Ww. niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), w brzmieniu przed 24 września 2023 r.

Kolejno jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu wskazuje się na zapis § 10 ust. 5, w którym niewłaściwie ustalono, iż „dla obszarów wymienionych w ust. 3 pkt 20, 21 obowiązuje prowadzenie prac ziemnych pod nadzorem konserwatorskim”, gdyż zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 1 marca 2018 r., II OSK 3148/17 „zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone

zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 p.b. oraz art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tych przepisach rangi ustawowej prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym”.

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.

Nieprawidłowe, stanowiące naruszenie zasad sporządzania planu jest ustalenie zawarte w § 8 pkt 2 uchwały, gdyż ustalono w nim standardy akustyczne dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN – 2MN, 1MNW – 4MNW, 1MW, 1MWK-U – 3MWK-U, 1MNW-U i 1UE-UA. Natomiast zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ustala się standardów akustycznych, natomiast (w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu.

Zauważa się, iż niewłaściwie wprowadzono w § 10 ust. 4 uchwały, dla obiektów i obszarów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków wykonanie czynności – np. „nakaz zachowania: a) historycznych parametrów, w tym gabarytów, wysokości i kształtu dachu, b) zasad wystroju architektonicznego, typu detali i materiałów elewacji, c) typu detali i materiałów stolarki okiennej i drzwiowej, d) historycznej kompozycji obiektów, z dopuszczeniem przekształceń i przebudowy mających na celu dostosowanie obiektów do współczesnych standardów użytkowych;” Gdyż nie wiadomo jakie parametry, zasady, typy, materiały i standardy zastosować.

W ocenie organu nadzoru, dla obszarów wpisanych do rejestru zabytków należało ustalić takie zasady zagospodarowania oraz gabaryty budynków, które będą zachowywać historyczne parametry.

Ponadto zauważa się, iż np. w pkt 2 niewłaściwie wprowadzono „zakaz lokalizacji elementów technicznego wyposażenia budynków (np. klimatyzatory, anteny satelitarne) na eksponowanych elewacjach”.

Niewłaściwa jest również część zapisów planu gdyż, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021, poz. 2404), ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie zapisy te są 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), m.in zapisy: a) § 13 pkt 5 uchwały, gdyż stanowią treści informacyjne o nie wyznaczeniu terenów wymagających przeprowadzania scaleń i podziałów nieruchomości, b) § 7 pkt 2, § 15 ust. 1 pkt 1, pkt 5 lit. d, pkt 8 lit. d, pkt 9 lit. c i ust. 2 pkt 7 uchwały, gdyż zawierają odwołanie do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu.

Błędnie nazwano integralną część planu stanowiącego załącznik nr 1 tj. rysunek planu, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy składa się z części tekstowej i części graficznej.

W § 15 ust. 2 pkt 5 uchwały niewłaściwie dokonano odwołania do ust. 1 lit. d, e, g, h, i, j, ponieważ ww. ust nie zawiera liter, a także niezrozumiałym jest ustalenie zawarte np. w § 18, § 19, § 21, § 23 i § 24, o treści „dla terenów, o których mowa w ust. 1, dopuszcza się przeznaczenie uzupełniające:” w związku z ustaleniem zawartym w kolejnym ustępie, gdzie „dla terenów, o których mowa w ust. 1 dopuszcza się:”. Powyższe może stwarzać problemy podczas stosowania ustaleń planu.

W zakresie załącznika nr 4 do niniejszej uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż przedłożone dane przestrzenne są uszkodzone. Po sprawdzeniu w przeglądarce danych przestrzennych na stronie aplikacje.gov.pl pojawia się komunikat o treści: *Nie jest możliwe sprawdzenie pliku. Wystąpił nieokreślony błąd. (kod błędu: 1015).*

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Wskazać w tym miejscu należy, że 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). 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.). Zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki).

Podkreśla się również, 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.

Przytoczone wyżej niezgodności dotyczące treści procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Sandomierskiej, Dominikańskiej, Jasińskiego w Tarnobrzegu stanowią istotne naruszenie przepisów art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 u.s.g., 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 art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenia zasad sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr XIII/114/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Sandomierskiej, Dominikańskiej, Jasińskiego w Tarnobrzegu.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru