



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 października 2023 r.

Poz. 4554

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 216 .2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 października 2023 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)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXXIV/1845/2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 331/7/2022 przy ul. Wierzyńska w Rzeszowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr LXXXIV/1845/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 331/7/2022 przy ul. Wierzyńska w Rzeszowie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), 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.

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 przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady oraz tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. art. 14, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), przepisów § 4 pkt 7 lit.a 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 z późn. zm.).

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 25 września 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały Nr LXXXIV/1845/2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 331/7/2022 przy ul. Wierzyńska w Rzeszowie oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że zapisy uchwały naruszają w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu określone w przepisach ustawy o p.z.p.

Pismem z dnia 28 września 2023 r. Prezydent Miasta Rzeszowa złożył stosowne wyjaśnienia dotyczące wszczętego postępowania nadzorczego, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

Organ nadzoru zauważa, iż ustalenia dotyczące zasad obsługi komunikacyjnej dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług, oznaczonego w części graficznej symbolem 1MW-U, zawarte w § 15 ust. 5 pkt 2 uchwały, przyjmujące jako zasadę ilość miejsc do parkowania „nie więcej niż 1 miejsce na lokal mieszkalny i nie więcej niż 1 miejsce na każde 100m² powierzchni użytkowej”, nie spełniają wymogów przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.) oraz § 4 pkt 7 lit. a 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 z późn. zm.), gdyż nie określają obligatoryjnego elementu planu, jakim jest minimalna liczba miejsc do parkowania.

Niewystarczająca, nie spełniająca ww. przepisów prawa, jest w ocenie organu nadzoru ustalona maksymalna ilość miejsc do parkowania, gdyż sposób, w jaki sformułowano treść § 15 ust. 5 pkt 2 uchwały powoduje, że nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych (na marginesie zauważam, iż jest to teren niezabudowany).

Analogicznie uwaga dotyczy ustaleń zawartych w § 14 ust. 4 pkt 2, § 16 ust. 4 pkt 2, § 17 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2 uchwały, dla pozostałych terenów objętych niniejszym planem, tj. terenów oznaczonych symbolami MW, 2MW-U, 3MW-U oraz 4MW-U, gdzie również jako zasadę przyjęto maksymalnie 1 miejsce do parkowania na 1 lokal mieszkalny i maksymalnie 1 miejsce na każde 100m² powierzchni użytkowej. Powyższe w ocenie organu nadzoru, stanowi także naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, zauważa się, iż zapisy planu w zakresie ustalonej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami MW, 1MW-U, 2MW-U, 3MW-U oraz 4MW-U, naruszają ustalenia obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa. Wskaźniki parkingowe zawarte w Załączniku Nr 90 Studium - Kierunki Rozwoju Komunikacji, w tym tereny niezbędne do wytyczenia ścieżek rowerowych wskazują:

- dla zabudowy mieszkaniowej w strefie I – śródmiejskiej 1 miejsce postojowe na 1 mieszkanie,
- dla zabudowy niemieszkalnej w strefie I – centrum - dla handlu – 1 miejsce na 60m² powierzchni użytkowej, dla biur – 1 miejsce na 200m² powierzchni użytkowej.

Natomiast ustalenia planu określają nie więcej niż 1 miejsce na lokal mieszkalny i nie więcej niż 1 miejsce na każde 100m² powierzchni użytkowej, co oznacza że nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych.

Prezydent Miasta Rzeszowa w złożonych wyjaśnieniach, podkreślił, iż minimalny wskaźnik miejsc parkingowych na lokal mieszkalny w niniejszym przypadku należy odczytywać jako „0”. W związku z czym nie można zarzucić, że nie ustalono minimalnej wartości tego wskaźnika w planie miejscowym. Ponadto Prezydent zwraca uwagę, iż w obszarze centralnym, na którym opracowywany jest miejscowy plan, podstawową rolę powinien odgrywać transport zbiorowy, ruch pieszcy i rowerowy, a ruch samochodów prywatnych powinien być ograniczony.

Niemniej jednak nie sposób przyjąć powyższe wyjaśnienia, gdyż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 7 lit. a 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 z późn. zm.) wynika obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania. Wskaźnik ustalony w przedziale 0-1 wskazuje, że nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych.

Ponadto, wytyczne Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa w zakresie wskaźników parkingowych zawartych w Załączniku Nr 90 Studium - Kierunki Rozwoju Komunikacji, w tym tereny niezbędne do wytyczenia ścieżek rowerowych, wskazują:

- dla zabudowy mieszkaniowej w strefie I – śródmiejskiej 1 miejsce postojowe na 1 mieszkanie,
- dla zabudowy niemieszkalnej w strefie I – centrum - dla handlu – 1 miejsce na 60m² powierzchni użytkowej, dla biur – 1 miejsce na 200m² powierzchni użytkowej.

Natomiast ustalenia planu wskazują, iż nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14; z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16).

W ocenie organu nadzoru niewłaściwe są również ustalenia planu, zawarte w § 4 pkt 3 lit. b uchwały, dopuszczające wysunięcie poza obowiązującą linię zabudowy, nadziemnych części obiektów budowlanych jak: schody, rampy, tarasy, balkony, gzymsy, zadaszenia itp., gdyż z części graficznej planu, wynika, iż obowiązującą linię zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami MW, 2MW-U i 4MW-U wyznaczono w granicy obszaru objętego planem. W tej sytuacji żaden element budynku nie powinien więc zostać wysunięty poza obowiązującą linię zabudowy, która pokrywa się z granicą obszaru objętego planem, ponieważ jego ustalenia nie mogą dotyczyć terenu położonego poza jego granicami. Powyższe ustalenie wykracza poza zakres określony uchwałą Rady Miasta Rzeszowa Nr LXVII/1460/2022 z dnia 27 września 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu, co istotnie narusza zasady i tryb sporządzania planu.

Nie sposób zgodzić się z przedstawionymi przez Prezydenta Miasta wyjaśnieniami dotyczącymi przedmiotowego zagadnienia, gdyż ustalenia planu winny odnosić się jedynie do granic obszaru objętego planem. W sytuacji, gdy obowiązującą linię zabudowy wyznaczono w granicy obszaru objętego planem, dopuszczenie wysunięcia poza tę linię, nadziemnych części obiektów budowlanych, wykracza poza jego granice, co w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzenia planu.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że niewłaściwa jest także forma ustaleń planu zawarta w § 15 ust. 3 pkt 14 uchwały, odnosząca się do wykonania czynności – „nakazuje się wprowadzić architektoniczne i plastyczne podziały elewacji”. Ponadto nie wiadomo o jakich podziałach mowa w tym ustaleniu.

Niezrozumiały jest również zapis zawarty w § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „w strefie ochrony konserwatorskiej obowiązują: w strefie ochrony konserwatorskiej, o której mowa w pkt. 1 przedmiotem ochrony są znajdujące się w niej zabytki archeologiczne”.

W § 14 uchwały mowa jest o „terenach”, niemniej jednak z części graficznej planu wynika, iż wyznaczono jeden teren oznaczony symbolem MW.

Zauważa się również niespójność w zapisach planu, gdyż w § 20 ust. 2 ustalono przeznaczenie uzupełniające pod teren parkingu (wydzielony linią podziału wewnętrznego i oznaczony w części graficznej planu symbolem [KOP]), natomiast w § 20 ust. 3 pkt 5 mowa jest o „terenie zatoki postojowej wraz z zielenią towarzyszącą”. Ponadto ustalenia planu dla terenów komunikacji drogowej publicznej, oznaczonych w części graficznej symbolami 1KDD i 2KDD nie wprowadzają ograniczeń dotyczących powierzchni terenu związanego z realizacją przeznaczenia uzupełniającego, określonego w § 20 ust. 2 uchwały. W związku z powyższym zgodnie z planem na terenie komunikacji drogowej publicznej dominującą funkcję mogą stanowić parkingi.

Nazewnictwo zawarte w uchwale oraz w części graficznej planu w zakresie załącznika nr 1 do uchwały („rysunek planu”) nie zostało określone stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie załącznika nr 1 do niniejszej uchwały, zauważa się, iż:

- zastrzeżenia budzą wyznaczone linie zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1MW-U na granicy z terenem oznaczonym symbolem 3MW-U, KOR oraz 2KDD, gdyż sposób ich oznaczenia uniemożliwia jednoznaczną interpretację,
- występuję sprzeczność w zakresie przedstawionej w części graficznej skali, gdyż skala liczbowa wskazuje 1:500, natomiast skala liniowa 1:1000.

Plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu wyłożenia do publicznego wglądu – ustalenia zawarte w § 15 ust. 3 pkt 4 lit. b (w zakresie dopuszczenia lokalizacji usług na kondygnacjach nadziemnych), § 16 ust. 2, § 17 ust. 2 i § 18 ust. 2 (w zakresie wykluczenia usług handlu wielkopowierzchniowego), § 6 ust. 1 (w zakresie dodania zapisów dotyczących możliwości stosowania zasad zabudowy, jak dla zabudowy śródmiejskiej) zostały przyjęte bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ nadzoru uznał wyjaśnienia Prezydenta Miasta Rzeszowa, iż dopuszczenie usług na kondygnacjach nadziemnych nie wprowadza zmiany w przeznaczeniu terenu, a jedynie precyzuje i eliminuje potencjalne trudności interpretacyjne.

Ponadto, w zakresie przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) ogłoszenia prasowe o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu, nie zawierają wszystkich wymaganych elementów, o których mowa w § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (brak dat sporządzenia ogłoszeń);
- 2) przedłożone kserokopie dokumentacji planistycznej (nieuwierzytelnione), w tym: pismo znak: L.dz.9911/04/2023 z dnia 6 kwietnia 2023 r. oraz pismo znak: L.dz.32066/11/2022 z dnia 14 listopada 2022 r. Okręgowego Urzędu Górniczego w Krośnie, nie stanowią dokumentacji, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 3) dołączone do dokumentacji prac planistycznych Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe oraz ostateczna wersja Prognozy Oddziaływania na Środowisko nie zostały podpisane przez autora.

Przedmiot uchwały planistycznej 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. 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, począwszy 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). Natomiast 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).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezspornym 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.). Wskazać zatem należy, że 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 sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki).

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenia zasad i trybu sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr LXXXIV/1845/2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 331/7/2022 przy ul. Wierzyńska w Rzeszowie.

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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru