



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 maja 2024 r.

Poz. 2595

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.206.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 maja 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XCV/582/2024 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Miejsce Piastowe 3” - etap I, w gminie Miejsce Piastowe.

Uzasadnienie

W dniu 17 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Miejsce Piastowe podjęła uchwałę Nr XCV/582/2024 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Miejsce Piastowe 3” - etap I, w gminie Miejsce Piastowe.

Wskazać należy, że 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 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.

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).

W przedmiotowej uchwale, organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia planu naruszają kierunki wyznaczone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Miejsce Piastowe, gdyż nie uwzględniają wyznaczonego w Studium terenu lasów i zadrzewień. Nadmienić należy, iż w planie w granicach tego obszaru wyznaczono tereny rolnicze i tereny zieleni izolacyjnej.

Przytoczona wyżej niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.g.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r., wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem organu nadzoru zakres i stopień związania planów ustaleniami studium należy oceniać mając na uwadze odmienny charakter i stopień szczegółowości tych aktów, a zgodności nie można bowiem utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma więc doprecyzować te zasady, ale w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może „wychodzić” poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo).

Z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że plan miejscowy uchwała rada gminy, m.in. po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie m.in. z zapisami studium.

Jest niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium (patrz m.in. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07 ; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08 ; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1904/10 ; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10 ; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11).

Organ nadzoru stwierdził także, iż w § 3 pkt 1 uchwały dopuszczono lokalizację dojazdów i dojazdów w granicach całego obszaru objętego planem, a więc również na terenach, które stanowią grunty rolne klasy III. Brak określenia w uchwale jakie dojazdy i dojścia dopuszczono do lokalizacji na terenach rolnych wskazuje, że mogą być na nich sytuowane, dojazdy i dojścia nie związane z gruntami rolnymi, a grunty pod takim zagospodarowaniem terenu, stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82) nie są gruntami rolnymi. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dopuszczenie ww. przeznaczenia bez uzyskania w procedurze opracowania planu ww. zgody stanowi naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. oraz § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zauważyć należy, iż w dokumentacji prac planistycznych brak jest takiej zgody.

Analogiczna uwaga dotyczy również wyznaczenia terenów zieleni izolacyjnej, oznaczonych na rysunku planu symbolem 1Zi, 3Zi i 5Zi, na gruntach rolnych klasy III, bez uzyskania odpowiedniej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, jak i dopuszczenia na tych terenach urządzeń, o których mowa w § 5 ust. 3 uchwały.

Z kolei w § 3 pkt 3 uchwały zawarto ustalenia w zakresie powierzchni wydzielanych działek dla urządzeń infrastruktury technicznej „zgodnej z potrzebami”, co stoi w sprzeczności z art. 93 ust. 2a i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 2029) stosownie do którego, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości, dokonana zostanie regulacja między sąsiadującymi nieruchomościami lub wydzielenie następuje pod drogi wewnętrzne. Ustalenia planu przewidują natomiast dowolną powierzchnię działki dla urządzeń infrastruktury technicznej w granicach całego obszaru objętego planem, a więc również na terenach rolniczych, oznaczonych symbolem 1R i 2R, co nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Brak jest także załącznika nr 3 do uchwały zawierającego dane przestrzenne, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 3 uchwały (przedłożona płyta CD zawiera jedynie plik TIF).

Ponadto dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie przedstawia zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2. Wskazać należy, iż informacja, że nie przeprowadzono, stosownie do art. 32 ustawy, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż stosownie do art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

W przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, brak jest także projektu planu z etapu ponownego uzgodnienia z Podkarpackim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury - stosownie do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy. 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. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

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

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru