



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2024 r.

Poz. 2682

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.228.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 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 z późn. zm.) oraz art. 15, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, art. 17, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.) w brzmieniu sprzed 24 września 2023r. w zw. 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) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021r., poz. 2404 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXVII/1038/2024 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rewitalizacji obszaru istniejącego osiedla Fabrycznego w Stalowej Woli.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Stalowej Woli podjęła uchwałę Nr LXXVII/1038/2024 w sprawie uchwalenia II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rewitalizacji obszaru istniejącego osiedla Fabrycznego w Stalowej Woli. Badana uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu w dniu 2 maja 2024 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 23 maja 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W trakcie przedmiotowego postępowania Prezydent Miasta Stalowej Woli pismem znak: PP.6721.8.16.2024.MM w dniu 29 maja 2024 r. złożył 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 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 z późn. zm.), zwaną dalej: „u.p.z.p.”.

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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miasta w Stalowej Woli, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała w pierwszej kolejności, że ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. a uchwały nadające brzmienie § 5 ust. 1 pkt 1 tiret trzeci uchwały zmienianej w zakresie dopuszczenia wycinki drzew w celach sanitarnych oraz zawarte w § 2 ust. 1 pkt 17 uchwały w zakresie ustalenia zakazu usuwania drzew z wyjątkiem cięć sanitarnych w celu wymiany drzewostanu stanowią wykroczenie poza delegację zawartą w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023 poz. 977 z późn. zm.). Wycinka drzew nie może być przedmiotem ustaleń planu miejscowego, kwestie te uregulowane są w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2023 poz. 1336 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazaną ustawą o ochronie przyrody rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zieleni i zadrzewienia. Natomiast usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez Prezydenta Miasta Stalowej Woli, a w przypadku nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków - wojewódzkiego konserwatora zabytków, na wniosek właściciela nieruchomości. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy w przedmiocie m.p.z.p.. Ustalenia § 2 ust. 1 pkt 6 lit. a uchwały naruszają dyspozycję wskazanych przepisów ustawy o ochronie przyrody. Kwestie dotyczące powyższych naruszeń były już przedmiotem oceny judykatury, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku, sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r., zauważył, że „Uprawnienie dotyczące ustanowienia tego nakazu lub od jego odstąpienia, związane jest z postępowaniem administracyjnym dotyczącym uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i przysługuje wyłącznie wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, a nie organowi uchwałodawczemu. Obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzew czy krzewów jest jednym z najbardziej znanych instrumentów ochrony zasobów i tworów przyrody na obszarach miast i wsi, funkcjonuje bowiem w ustawodawstwie już od dawna. Obowiązek ten jest powiązany z koniecznością poniesienia opłaty z tytułu usunięcia, zaś usunięcie bez zezwolenia co do zasady skutkować powinno nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.”

W § 2 pkt 19 przyjęto zapis, że „§15c Ustala się przeznaczenie terenu oznaczonego na rysunku II zmiany planu symbolem 2.TKK1 – tereny komunikacji kolejowej, w granicach którego wszelkie inwestycje realizowane są w gestii zarządcy terenów kolejowych”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Stosownie do rozporządzenia ustalenia planu miejscowego dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. dokonana ocena uchwały wykazała, że nie wprowadzono żadnych zasad zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 2.TKK1. Brak któregośkolwiek z ustaleń wymienionych enumeratywnie w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., ma istotny wpływ na treść planu miejscowego i stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, gdyż brak ten uniemożliwia realizację danego rodzaju zabudowy, pomimo jej dopuszczenia w planie. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jeżeli w planie przewidziane zostały tereny przeznaczone do określonej zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu).

W dalszej kolejności podnieść trzeba, że przyjęte ustalenia dla terenu 2.ZP1 w zakresie elementów infrastruktury kolejowej (w tym: tunele i przejścia nad i pod torami, perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów) nie zawierają zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zauważyć należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień

określonych w przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p., a więc m. in. parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w przywołanym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie na danym terenie nowej zabudowy bądź rozbudowy istniejących obiektów, czy też brak wyraźnego zakazu zabudowy na terenach o przeznaczeniu jednoznacznie związanym z różnymi formami zabudowy rodzi obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych przepisem art.15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r. sygn. akt II OSK 1377/13, gdzie wskazano, że "W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części." oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: "W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.". W zakresie badanej uchwały występuje niespójność pomiędzy częścią tekstową uchwały a załącznikiem nr 1.2 do zmiany planu, stanowiącym integralną część uchwały zmieniającej, w zakresie szerokości w liniach rozgraniczających terenów dróg wyznaczonych w uchwale, np. dla terenu drogi lokalnej oznaczonego symbolem 2.KL1 wskazano szerokość w liniach rozgraniczających 20 m, przy czym na ww. załączniku szerokość w liniach rozgraniczających terenu 2.KL1 waha się pomiędzy 18,7 m a 20,5 m. Rysunek planu i część tekstowa planu muszą być powiązane ze sobą w ten sposób, że każdy fragment rysunku winien być opisany w jego części tekstowej i być ze sobą zgodne. Wskazuje się, że w zakresie załącznika nr 1.2 do uchwały rada gminy nie wprowadziła oznaczenia symbolem literowym i numerem wyróżniającym go spośród innych terenów części planu przy skrzyżowaniu ulicy ks. J. Popiełuszki z terenem kolejowym, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Prawidłowe opisanie przeznaczenia terenu ma zaś miejsce tylko wówczas, gdy na rysunku tego planu znajduje się symbol określający to przeznaczenie. Brak oznaczenia jakimkolwiek wyróżniającym symbolem (literowym, liczbowym) jednego lub wielu terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, powoduje, że przeznaczenie takie jest niemożliwe do ustalenia i zidentyfikowania. Tym samym pomimo, że w danym terenie formalnie może obowiązywać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to jednak podstawowy cel planu jakim jest ustalenie przeznaczenia terenów, nie zostanie osiągnięty. Prawidłowe opisanie przeznaczenia terenu ma zaś miejsce tylko wówczas, gdy na rysunku tego planu znajduje się symbol określający to przeznaczenie.

Mając na uwadze wykazane naruszenia w niniejszym przypadku ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten 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).

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 począwszy 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.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała również inne uchybienia, które nie stanowią jednak istotnego naruszenia prawa. W zakresie tym wskazać należy, że:

- 1) brak jest w uchwale definicji pojęcia „jaskrawa kolorystyka”, które użyte zostało w ustaleniach szczegółowych m.in. dla terenów 2.U/MN oraz 2.UP1 i 2.UP2 w kontekście zakazu stosowania jaskrawej kolorystyki budynków;
- 2) niezrozumiałe jest ustalenie w terenie zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonym symbolem 2.U/MN1 przeznaczenia dopuszczalnego w formie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- 3) niewłaściwe są ustalenia planu, zawarte w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, dopuszczające wysunięcie poza nieprzekraczalną linię zabudowy *balkonów, wykuszy, gzymsów, okapów, podokienników, zadaszeń nad wejściami, ryzalitów, przedsionków, schodów zewnętrznych, pochylni, tarasów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m*, gdyż z części graficznej planu, wynika, iż nieprzekraczalną linię zabudowy, m.in. dla terenów oznaczonych symbolami 2.UP2 i 2.UP3 wyznaczono w granicy obszaru objętego planem. Powyższe może stanowić trudności interpretacyjne na etapie stosowania ustaleń planu, tym bardziej, iż po sporządzeniu tekstu jednolitego do przedmiotowego planu obowiązywać będą definicje *linii zabudowy nieprzekraczalnej oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy*;
- 4) nieprawidłowe, stanowiące naruszenie zasad sporządzania planu jest ustalenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały (§ 11c ust. 2 pkt 17 uchwały zmienianej), gdyż ustalono w nim istotę ochrony przed hałasem dla terenu 2.UP3, tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2024 r. poz. 54), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, natomiast (w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu;
- 5) część zapisów planu jest niewłaściwa, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, np. poprzez zastosowanie słów „zaleca się”, „powinny”;
- 6) część zapisów planu jest niewłaściwa, niezgodna 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), gdyż zawiera treści informacyjne – m.in. § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały, gdzie zawarto informację, iż „w granicach terenu oznaczonego symbolem 2.UP1 znajduje się obiekt wpisany do rejestru zabytków województwa podkarpackiego (A-1193) – Miejski Dom Kultury”;

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05). Dlatego powyższe błędy zostały zakwalifikowane przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Mając jednak na uwadze, że uchwała Rady Miejskiej w Stalowej Woli nr LXXVII/1038/2024 z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rewitalizacji obszaru istniejącego osiedla Fabrycznego w Stalowej Woli istotnie narusza zasady sporządzania planu wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego celem stwierdzenia jej nieważności jest w pełni uzasadnione

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru