



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 1 lipca 2024 r.

Poz. 2946

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.233.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 czerwca 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.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr III/16/2024 Rady Miejskiej w Nisku z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu produkcyjno-usługowego Nisko-Nowosielec w rejonie LHS.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2024 r. Rada Miejska w Nisku podjęła uchwałę Nr III/16/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu produkcyjno-usługowego Nisko-Nowosielec w rejonie LHS. Badana uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu w dniu 3 czerwca 2024 r. W dniu 17 czerwca 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności przywołanej uchwały. Organ nadzoru dokonał oceny omawianej uchwały na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z ustawą 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). Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb uchwalania planu, określony w u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego wskazuje się, że ustalenia planu w zakresie maksymalnego udziału powierzchni zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P naruszają wytyczne wyznaczone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Nisko, gdyż nie wskazano w § 11 ust. 4 pkt 3 i § 12 ust. 4 pkt 3 uchwały, że ustalona powierzchnia zabudowy odnosi się do powierzchni działki budowlanej, co wynika z wytycznych Studium. W złożonych wyjaśnieniach przez Burmistrza Gminy i Miasto Nisko zauważono, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r., nie zdefiniowano jednoznacznie terminu powierzchni zabudowy, więc nie można jednoznacznie stwierdzić, czy powinna być ona odnoszona do działki budowlanej czy na przykład do terenu. Podnieść należy,

że ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r., nie operuje terminem "działka budowlana" w stosunku do określenia wskaźnika powierzchni zabudowy. Nie wynika również z żadnego innego przepisu rangi ustawowej, że obowiązkowym parametrem zabudowy w planie miejscowym jest wskaźnik powierzchni zabudowy ustalony w stosunku do działki budowlanej. Zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawężenie odniesienia do działki budowlanej ma zastosowanie wyłącznie do ustalenia w planie wskaźnika intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej. Ponadto, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 4038/19 „przepisy z zakresu planowania, jak i prawa budowlanego, nie zawierają definicji powierzchni zabudowy, jak również wskaźnika powierzchni zabudowy. Oznacza to, że prawodawca dopuszcza zdefiniowanie tych pojęć w planie miejscowym na potrzeby jego stosowania. Na etapie sporządzania planu miejscowego organ gminy ma więc możliwość wyboru jakiego rodzaju jednostki terytorialne mają stanowić odniesienie dla ustalenia parametrów zabudowy, chyba że ustawa o tym przesądza(...)”. Mając więc powyższe na uwadze, należy wskazać, iż parametr dotyczący powierzchni zabudowy może się odnosić zarówno do powierzchni działki jak i terenu. Podkreślić w tym miejscu należy, iż pojęcie działki budowlanej i pojęcie terenu nie są pojęciami tożsamymi. Na marginesie nadmieniam, iż w § 8 uchwały ustalono warunki w zakresie podziału terenów na działki budowlane, co potwierdza powyższe, iż pojęcie działki i terenu nie jest pojęciem tożsamym. Zważywszy na to, że wytyczne Studium, dla terenu oznaczonego na rysunku Studium symbolem 2P/U, w zakresie wielkości powierzchni zabudowy odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, to brak uregulowania do jakiej jednostki terytorialnej odnosi się wyznaczony w planie miejscowym parametr, stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zauważa się, że dla terenów usług lub produkcji, oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P, brak jest ustalenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. W § 11 ust. 4 pkt 5 i § 12 ust. 4 pkt 5 uchwały, ustalono wprawdzie nadziemną intensywność zabudowy, niemniej jednak ustawodawca wskazał w przepisach obowiązujących przed dniem 24 września 2023 r., że wskaźnik intensywności zabudowy winien uwzględniać powierzchnię całkowitą zabudowy, a więc wszystkie kondygnacje, nie tylko nadziemne. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, powierzchnia całkowita budynku to suma powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji danego budynku. Z kolei kondygnację, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dzieli się na podziemną i nadziemną. W związku z powyższym Rada, wskazując w § 11 ust. 4 pkt 5 i § 12 ust. 4 pkt 5 uchwały, że przy określeniu intensywności zabudowy brane są pod uwagę wyłącznie kondygnacje nadziemne, zmodyfikowała sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy określony w ustawie, co w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 955/17 „(...) określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr "powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej" (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) powinien uwzględniać takie rozumienie powierzchni całkowitej zabudowy jaka wynika z ustawy, przepisów wykonawczych oraz Polskiej Normy, a nie tworzyć własnych definicji zdefiniowanych już pojęć. (...)”. Stanowisko to potwierdzone zostało również wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 2253/15, w którym wskazano, że: „Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi bowiem, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Przyjęta przez Gminę definicja odbiega od ustawowej. Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a akt ten rozróżnia również kondygnację nadziemną, o której mowa w § 3 pkt 18 rozporządzenia. Organ powinien posługiwać się pojęciami zdefiniowanymi w systemie prawa, stąd za rozszerzenie władztwa uchwałodawczego gminy należy uznać nakazanie określania sumy pól powierzchni konturów tylko wszystkich kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałyby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ponadto brak jest podstaw prawnych do definiowania pojęć, które wpływają (modyfikują) przepis rangi ustawowej. W tym przypadku poprzez zdefiniowanie pojęcia "powierzchnia całkowita" zabudowy zmodyfikowano przepis zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestionowany

przepis uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, a przekraczając upoważnienie ustawowe naruszono art. 7 Konstytucji RP”. Niewłaściwy, wykraczający poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r., jest zapis zawarty w § 9 pkt 6 uchwały, określający termin ważności ustalonych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu w obrębie pasa technologicznego od napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV. Wskazuje się, że stosownie do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenu oraz zasady zagospodarowania i zabudowy terenu w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Z żadnego przepisu zawartego w art. 15 nie wynika, aby wprowadzanie tego typu ustaleń w planie miejscowym było dopuszczalne. Rada Miasta wprowadzając do niniejszej uchwały zapis zawarty w § 9 pkt 6 uchwały, określający termin ważności ustalonych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu w obrębie pasa technologicznego od napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, dopuściła w rzeczywistości wyłączenie ustaleń w zakresie pasa technologicznego od napowietrznej linii elektroenergetycznej 110kV z pominięciem procedury planistycznej, co dodatkowo narusza art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Stosownie do 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.): a) niezgodnie z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia, dla terenów usług lub produkcji, oznaczonego symbolem 1U-P zostało ustalone przeznaczenie podstawowe, gdyż w § 11 ustalono przeznaczenie pod teren usług lub produkcji i oznaczono symbolem 1U-P, czyli zastosowano przeznaczenie z poziomu 1, natomiast w § 11 ust. 1 mowa jest o przeznaczeniu podstawowym wskazanego powyżej terenu pod teren usług i teren składów i magazynów, który to teren składów i magazynów stanowi przeznaczenie z poziomu 2 i winien być oznaczony symbolem PS. W związku ze wskazanymi niespójnościami nie wiadomo więc czy teren przeznaczono pod teren produkcji P, czy teren składów i magazynów PS.

Zastrzeżenia budzą również ustalone przeznaczenie uzupełniające pod teren elektrowni słonecznej i przeznaczenie wykluczone pod teren produkcji przemysłowej, teren przemysłu portowego i teren elektrowni wiatrowej, a więc tereny które w rzeczywistości są terenami produkcji i zostały dopuszczone w przeznaczeniu podstawowym, w tytule § 11 i symbolu P. Analogicznie uwaga odnosi się do przeznaczeń ustalonych dla terenu 2U-P, b) dla terenów usług lub produkcji, oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P nieprawidłowo ustalono przeznaczenie uzupełniające pod „bocznice kolejową”, gdyż tabela stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia nie przewiduje takiego przeznaczenia. Przyjęte ustalenie przeznaczenia terenu nie jest jednoznaczne, gdyż symbol terenu wskazuje na przeznaczenie pod teren produkcji z poziomu 1 tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do 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.), natomiast m.in. w § 11 ust. 1 mowa jest o przeznaczeniu podstawowym pod teren składów i magazynów, który to teren stanowi przeznaczenie z poziomu 2 ww. tabeli i winien być oznaczony symbolem PS. Powyższe może budzić wątpliwości interpretacyjne na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę, stąd tak ważne jest, aby przeznaczenie terenu ustalone w planie miejscowym, było wyznaczane w sposób jednoznaczny, precyzyjny i nie budziło żadnych zastrzeżeń interpretacyjnych jaką funkcję ma dany teren pełnić. Nieprecyzyjne określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto nie sposób zgodzić się ze złożonymi wyjaśnieniami Burmistrza, że ze względu na specyfikę przyszłego zagospodarowania terenu objętego uchwałą konieczne było dopuszczenie możliwości realizacji bocznicy kolejowej, gdyż stosownie do 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.), „określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli”. Ustawodawca nie przewidział wyjątku od tej zasady, tabela stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia nie przewiduje takiego przeznaczenia.

W 11 ust. 4 pkt 7 i § 12 ust. 4 pkt 7 uchwały, mowa jest o obiektach obsługi komunikacji, niemniej jednak nie wiadomo o jakich obiektach mowa w tych ustaleniach, gdyż dla terenów 1U-P i 2U-P nie ustalono przeznaczenia pod teren obsługi komunikacji. Zauważa się, że zapisy zawarte w § 9 pkt 8 uchwały są niewłaściwe, niezgodne z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawierają treści informacyjne. W zakresie dokumentacji planistycznej zauważa się, że brak jest zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu Zarządu Powiatu, organu o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z przedłożonej dokumentacji wynika, również brak uzgodnienia projektu planu z tym organem. Na marginesie wskazuje się, iż z rozdzielnika do pisma Burmistrza o uzgodnienie projektu planu, na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b, wynika, iż wystąpiono o uzgodnienie do Starosty Niżańskiego, sygnalizuje się, że Starosta Niżański i Zarząd Powiatu nie są organami tożsamymi. Stosownie do art. 34 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2024 poz. 107) starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Z kolei z art. 26 wskazanej ustawy wynika, że zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu, a w jego skład wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Zapis art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie wskazuje w jakim zakresie, który ze wskazanych powyżej organów uzgadnia i opiniuje projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 17 pkt 6 starosta, jako właściwy organ ochrony środowiska opiniuje projekty planów miejscowych w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, natomiast zarząd powiatu uzgadnia projekty planów miejscowych w zakresie odpowiednich zadań samorządowych. Zważywszy na to ustawa wyraźnie rozróżnia kompetencje wskazanych organów w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/16/2024 Rady Miejskiej w Nisku z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu produkcyjno-usługowego Nisko-Nowosielec w rejonie LHS jest konieczne i niezbędne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Magdalena Kryczka