



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 3360

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.264.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 lipca 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 ust. 1 i ust. 2, art. 17 oraz art. 20 ust. 1 w związku z 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.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr III/17/24 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 73/23 dla terenu położonego pomiędzy ulicami: Rynek, Krótka, Górna i Piekarska w Leżajsku w części dotyczącej zapisów:

- § 5 ust. 1 pkt 8 lit. b
- § 8 pkt 2 lit. a
- § 8 pkt 4
- § 11 pkt 2 lit. d
- § 13 w zakresie symbolu "1MWW"
- § 17

oraz załącznika nr 1 do uchwały stanowiącego część graficzną planu w zakresie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wolnostojącej oznaczonego symbolem 1MWW.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Leżajsku podjęła uchwałę nr III/17/24 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 73/23 dla terenu położonego pomiędzy ulicami: Rynek, Krótka, Górna i Piekarska w Leżajsku.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 czerwca 2024 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 15 lipca 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia ich nieważności.

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.

Zgodnie z treścią 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.) dalej: u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz 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 1990 r. 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 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).

W przedmiotowej uchwale stwierdzono, iż niewłaściwe są ustalenia zawarte w § 4 pkt 3 uchwały, dopuszczające wysunięcie poza nieprzekraczalną linię zabudowy okapów, nadwieszenia pochylni, schodów z zadaszeniami przy wejściach do budynków lub do kondygnacji podziemnych, tarasów w poziomie terenu, obiektów małej architektury, gdyż z części graficznej planu, wynika, iż nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1MWW wyznaczono w granicy obszaru objętego planem. W tej sytuacji żaden element budynku nie powinien więc zostać wysunięty poza nieprzekraczalną 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 Miejskiej w Leżajsku Nr LVI/370/23 z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego, co z kolei istotnie narusza zasady i tryb sporządzania planu.

W § 8 pkt 4 uchwały ustalono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków poprzez „zastosowanie kolorystyki elewacji z palety bieli i beżu dla budynku, o którym mowa w pkt 2 lit. a” uchwały, tj. domu przy ulicy Górna 6 ujętego w gminnej ewidencji zabytków znajdującego się w terenie 1MWW. Natomiast, w § 17 pkt 4 uchwały dla terenu 1MWW ustalono „zastosowanie kolorystyki elewacji z palety szarości, bieli, beżu”. W związku z powyższym oraz z faktem, iż teren 1MWW obejmuje w swych granicach wyłącznie budynek na ulicy Górna 6, ww. wskazane zapisy planu miejscowego nie są tożsame.

Ponadto, w § 8 pkt 3 lit. a uchwały ustalono „stosowanie do pokrycia dachów wyłącznie dachówki lub blachy na rąbek w odcieniach czerwieni lub blachy miedzianej”, natomiast w § 17 pkt 3 uchwały dla terenu 1MWW ustalono „pokrycie dachów wyłącznie dachówką, blachodachówką lub blachą na rąbek w odcieniach czerwieni lub blachy miedzianej”. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w postanowieniu Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 17.08.2023 r., znak: Rz-IRN.5150.81.2023.MP o odmowie uzgodnienia projektu planu miejscowego, poinformowano, iż należy usunąć zapis dopuszczający stosowanie blachodachówki do pokrycia dachów obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Niemniej jednak, dla terenu 1MWW, a tym samym dla budynku na ulicy Górna 6 dopuszczono w planie miejscowym stosowanie blachodachówki.

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie organu nadzoru należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1MWW tj. § 5 ust. 1 pkt 8 lit. b, § 8 pkt 2 lit. a, § 8 pkt 4, § 13 w zakresie symbolu “1MWW” oraz § 17 oraz załącznika nr 1 do uchwały stanowiącego część graficzną planu w zakresie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wolnostojącej oznaczonego symbolem 1MWW.

W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Z kolei według art. 20 ust. 1 zd. drugie u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z treści przywołanych przepisów wynika jednoznacznie, że część graficzna stanowi integralną część planu. Mając to na uwadze, postanowienia części graficznej należy rozpatrywać w ścisłym związku z brzmieniem części tekstowej. Istotne także jest, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Ustalenia

dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy rozróżniający go spośród innych terenów (§ 4 pkt 1 rozporządzenia). Nadto, w projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (w § 8 ust. 2 rozporządzenia).

Z przedstawionych regulacji wynika, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu planu. Rolą rysunku planu nie jest bowiem „lustrzane” odbicie części tekstowej planu ale dopełnienie i zobrazowanie jej treści (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2137/16, CBOSA). W konsekwencji część graficzna planu jako swoiste „uszczergówanie” części tekstowej musi być odczytywana łącznie z częścią tekstową planu jako element równorzędny. Nie może być także pomijana przy interpretacji planu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 685/16, CBOSA). Powyższe oznacza, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów i przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu stanowiącym integralną część tego aktu. Załącznik graficzny nie może zatem zawierać ustaleń innych niż treść uchwały.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała również, że dla terenów oznaczonych symbolami 1MNS-MWK-U, 3MNS-MWK-U, 4MNS-MWK-U oraz 1MWW ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej „minimum 0% powierzchni działki budowlanej”, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023 poz. 977 z późn. zm.), który jednoznacznie wskazuje, że jednym z obowiązkowych elementów planu miejscowego, jest określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Takie pozorne zrealizowanie w treści planu miejscowego, ustawowego nakazu dotyczącego powierzchni biologicznie czynnej, umożliwia całkowite zabudowanie i uszczelnienie powierzchni terenu działki budowlanej tak, że nie będzie na nim możliwa ani wegetacja roślin, ani wsiąkanie i retencjonowanie wód opadowych. Ponadto, w *Uzasadnieniu* przedmiotowego planu miejscowego brak jest uargumentowania ww. ustaleń.

Ponadto niezgodne z prawem są ustalenia planu zawarte w § 11 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie dopuszczenia bilansowania miejsc do parkowania poza obszarem objętym planem. Należy zaznaczyć, iż dopuszczenie w planie miejscowym „bilansowania miejsc do parkowania poza obszarem objętym planem” stanowi wykroczenie poza uchwałę Nr LVI/370/23 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 73/23 dla terenu położonego pomiędzy ulicami: Rynek, Krótka, Górna i Piekarska w Leżajsku. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że jeśli uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykracza obszarowo oraz za pomocą ustaleń zawartych w tekście, poza teren objęty uchwałą intencyjną, oznacza to, że dla tego terenu nie doszło do podjęcia uchwały intencyjnej i nie przeprowadzono dla tej części działań określonych w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.). Zgodnie z wyrokami sądów, w wyjątkowych sytuacjach istnieje możliwość bilansowania miejsc postojowych w terenach parkingów ogólnodostępnych wyznaczonych w granicy opracowania planu, co następnie należy opisać i wyjaśnić w uzasadnieniu do uchwały.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym zakresie uchwała Rady Miejskiej w Leżajsku narusza istotnie zasady sporządzania planu. Wobec powyższego 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.

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.

Reasumując w przedmiotowej uchwale stwierdzono istotne naruszenie zasad sporządzania planu skutkujące koniecznością wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały nr III/17/24 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 73/23 dla terenu położonego pomiędzy ulicami: Rynek, Krótka, Górna i Piekarska w Leżajsku w części dotyczącej zapisów:

- § 5 ust. 1 pkt 8 lit. b
- §8 pkt 2 lit. a
- § 8 pkt 4
- § 11 pkt 2 lit. d
- § 13 w zakresie symbolu “1MWW”
- § 17

oraz załącznika nr 1 do uchwały stanowiącego część graficzną planu w zakresie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wolnostojącej oznaczonego symbolem 1MWW.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru