



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 3444

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.288.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 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 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) dalej *ustawy o samorządzie gminnym*

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr IV(18)2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1704/3 w obrębie Bachórz, gmina Dynów.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Dynów w dniu 26 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę Nr IV(18)2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1704/3 w obrębie Bachórz, gmina Dynów. Dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r. Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona przepisy art. 15 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 36 ust. 4, art. 17 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023, poz. 977 ze zm.), dalej *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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. 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Dynów, uchwalając

przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady, jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała w pierwszej kolejności naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ten sposób że niewłaściwie w § 14 lit. b uchwały ustalono stawę procentową służącą naliczeniu jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu dla terenów oznaczonych symbolami 1KDD oraz 1ZN w wysokości 0 %. W świetle art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz lub prezydent pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Brzmienie art. 36 ust. 4 ustawy co do zasady wyklucza możliwość zastosowania w planie miejscowym stawki zerowej. Skoro bowiem art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek pobrania jednorazowej opłaty planistycznej określonej w planie (w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości) od właściciela lub użytkownika wieczystego zbywającego nieruchomość, której wartość wzrosła w skutek uchwalenia planu miejscowego, to niedopuszczalne jest określenie w planie stawki zerowej, albowiem uniemożliwiłoby to pobranie tej obowiązkowej opłaty (np. wyrok WSA z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 836/19, wyrok NSA z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1469/17).

Kolejno wskazuje się, że brak jest ustalenia parametrów infrastruktury technicznej w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz oraz w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404), dalej *rozporządzeniem planistycznym*.

W § 18 ust. 3 uchwały dla terenu usług turystyki oznaczonego symbolem 2UT ustalono zakaz zabudowy i nie wyłączono z tego zakazu obiektów tymczasowych, następnie w § 18 ust. 5 uchwały ustalono „gabaryty obiektów tymczasowych z zakresu usług turystyki, małej architektury, urządzeń sportu i rekreacji”. Niemniej jednak, brak jest ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla ww. obiektów tymczasowych. Ponadto, w § 18 ust. 2 pkt 1 uchwały dopuszczono lokalizację obiektów dla obsługi turystyki kwalifikowanej, dla których nie ustalono zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy jednak zauważyć, iż skoro plan miejscowy wyklucza zabudowę, poprzez ustalony w § 18 ust. 3 uchwały zakaz zabudowy, to ustalony został obowiązek zachowania terenu 2UT wolnego od jakiegokolwiek zabudowy. Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji legalnego pojęcia "zabudowa". W związku z powyższym niezbędne jest odwołanie się do powszechnego znaczenia tego określenia. I tak, pod pojęciem "zabudowy" należy rozumieć ogół obiektów budowlanych (budynków, budowli i obiektów małej architektury) znajdujących się na określonym terenie, które wpływają na intensywność jego wykorzystania. Skoro bowiem z ww. definicją zabudowa to ogół obiektów budowlanych, to nie da się zlokalizować np. obiektów małej architektury czy urządzeń sportu i rekreacji nie łamiąc jednocześnie zakazu zabudowy. Podobna nieścisłość występuje również dla terenu usług turystyki lub zieleni urządzonej oznaczonego symbolem 1UT-ZP, przy czym dla tego terenu ustalono w § 20 ust. 5 pkt uchwały, minimalną liczbę miejsc do parkowania.

Zauważa się, że w § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały ustalono zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych w terenie oznaczonym symbolem 1ML, a następnie § 15 ust. 4 uchwały ustalono wskaźniki zagospodarowania dla tego terenu. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2024 poz. 725 z późn. zm.) pod pojęciem obiekt budowlany należy rozumieć *budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*. Skoro więc Rada Gminy w ww. § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały ustaliła zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych, to wątpliwość tut. Organu budzi ustalenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania dla tego terenu.

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. § 5-8, § 13, § 15 ust. 4 pkt 7 lit. b, § 16 ust. 4 pkt 8 lit. b uchwały. Zgodnie z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniem planistycznym

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy. Natomiast informacje, czy wyjaśnienia powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu do projektu planu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Podkreśla się, że kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy uchwały będącej takim aktem powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Wymóg jasnego, precyzyjnego sformułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrotie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych.

Naruszeniem zasad sporządzania planu, a dokładnie art. 20 ustawy, jest brak załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w odpowiedniej skali. Rysunek planu nie odpowiada skali określonej w jego treści. Ponadto w zakresie kwestionowanego załącznika Nr 1 do uchwały zauważa się, iż oznaczenie granicy obszaru objętego planem na mapie nie jest tożsame z oznaczeniem ww. granicy w legendzie, które natomiast jest niezgodne z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast brak załącznika nr 4 do uchwały, stanowiącego dane przestrzenne stanowi naruszenie art. 67a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Podkarpacki w trakcie badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził również, że narusza ona również istotnie tryb sporządzania planu. Mianowicie brak jest wystąpień Wójta Gminy z prośbą o opinie oraz uzgodnienie projektu planu miejscowego, o których mowa w art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dodatkowo informuje się o uchybieniach, które nie mają charakteru istotnego naruszenia prawa, jednakże z uwagi na fakt że w przedmiotowym Planie organ nadzoru stwierdził również naruszenia prawa mające charakter istotny w rozumieniu normy wynikającej z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wpływają one na legalność ocenianej uchwały.

Ustalenie zawarte m. in. w § 16 ust. 3 pkt 2 uchwały w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, tj. „obowiązek wzbogacenia obszaru zróżnicowanymi formami zieleni” zostało sformułowane niezgodnie z rozporządzeniem planistycznym. Zgodnie z § 4 pkt 3 ww. rozporządzenia *ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów*;

Nazewnictwo zawarte w uchwale w zakresie załącznika nr 1 (rysunek planu) nie zostało określone stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ww. rozporządzenia. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego*”;

Nieprawidłowe, stanowiące naruszenie zasad sporządzania planu są ustalenia zawarte w § 15 ust. 3 pkt 1, w § 16 ust. 3 pkt 1, w § 17 ust. 3 pkt 1, w § 18 ust. 4 pkt 1, w § 20 ust. 4 pkt 1, w § 21 ust. 4 pkt 1 uchwały, gdyż ustalono w nim dopuszczalne poziomy hałasu, tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), 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.

Zbędny jest załącznik nr 2 przedmiotowej uchwały, stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, gdyż jak wynika z informacji zawartych w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, do projektu planu nie zostały złożone żadne uwagi.

Część zapisów planu jest niewłaściwa, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, np. poprzez zastosowanie słów „ustala się obowiązek”.

Odnosząc się zaś do zakresu dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż brak jest uzasadnienia do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządzonego do przedmiotowego planu, o którym mowa w art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 poz. 1029 z późn. zm.), a protokół z przeprowadzonej dyskusji publicznej z dnia 18.04.2024 r. nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie wskazane przez organ nadzoru istotne naruszenia prawa w zapisach Planu, co związane było z istotnym naruszeniem zasad jak i trybu jego sporządzenia, należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z dyspozycją art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - stwierdzić nieważność uchwały Nr IV(18)2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1704/3 w obrębie Bachórz, gmina Dynów.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

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**