



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 marca 2024 r.

Poz. 1365

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.82.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 marca 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1, 9 ust. 4, art. 14 ust. 5, 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt. 14, art. 20 ust. 1, 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 2023 r. w zw. z art. 64 ust. 2 i art. 65 ust. 1, 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 Rady Miasta Łańcuta Nr LXIX/469/2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla centrum miasta Łańcuta.

Uzasadnienie

W dniu 18 stycznia 2024 r. Rada Miasta Łańcuta podjęła uchwałę Nr LXIX/469/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla centrum miasta Łańcuta. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 stycznia 2024 r. Całość dokumentacji planistycznej wpłynęła w dniu 2 lutego 2024 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 22 lutego 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W trakcie przedmiotowego postępowania Burmistrz Miasta Łańcuta pismem znak: GPM.6721.2.2022 w dniu 28 lutego 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: „ustawą”. 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 poczynszyszy 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, pozwala stwierdzić, że Rada Miasta Łańcuta, 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, że ustalenia planu naruszają kierunki wyznaczone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łańcuta, gdyż nie uwzględniają wyznaczonego w Studium obszaru ekologicznego E12, dla którego wg wytycznych Studium, najkorzystniejszym kierunkiem jest wskazanie tego terenu dla potrzeb produkcji rolnej, a także pod system ciągów pieszo – rowerowych. Nadmienić należy, że w uchwalonym planie w granicach tego obszaru wyznaczono tereny usług i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w § 9 ust. 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały wykluczono zabudowę mieszkaniową bliźniaczą, szeregową lub grupową jedynie w granicach zespołu zabytkowego miasta Łańcuta objętego wpisem do rejestru zabytków oraz stref o najwyższych wartościach kulturowych i stref o znaczących wartościach kulturowych, a także strefie ekspozycji. Natomiast tereny oznaczone w niniejszym planie symbolami 47MN, 48MN i fragment terenu 46MN położone są poza ww. strefami, a znajdują się w wyznaczonym w Studium obszarze mieszkaniowym M-8, który wskazano do przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową willową.

Reguła związania ustaleniami studium przy sporządzaniu planów miejscowych wynika z art. 9 ust. 4 ustawy. Zasada ta znajduje również potwierdzenie w art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy.

Podkreślić należy, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 32/08 - ONSA i WSA 2009, Nr 4, poz. 72 i wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 106/00). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy.

Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., , ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Konsekwencją unormowania art. 9 ust. 4 ustawy jest to, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 563/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06). Zatem określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę, czy działalność. W związku z powyższym rada gminy może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium jest zatem dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium w trybie, w jakim jest uchwalane (art. 27 ustawy). Sprzeczność między

ustaleniami studium i planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliguje do stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 65 ust. 1 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) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Brak zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Studium jest zasadniczą dyrektywą, która przesądza o przeznaczeniu terenu objętego granicami projektu planu. Każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza jego merytoryczne założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium. Zgodnie z powyższym przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy.

Dokonując dalszej analizy organ nadzoru stwierdził, że w § 6 ust. 9 pkt 6 lit. b przedmiotowej uchwały zawarte są ustalenia w zakresie infrastruktury technicznej, w których znalazł się zapis nakazujący „przystosowania sieci do nowych warunków pracy określonych przez dysponenta sieci”, który wykracza poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe narusza normę zawartą w art. 20 ust. 1 tej ustawy, która wskazuje radę gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego i to właśnie rada gminy jest organem właściwym do określania zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie istnieje przepis upoważniający do przeniesienia choćby części tej kompetencji na inny podmiot, zatem rada gminy nie może upoważniać kogokolwiek do decydowania o zasadach zagospodarowania terenu na etapie późniejszym niż uchwalenie planu miejscowego.

Ponadto wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy, są m.in.:

- 1) zapisy nakazujące stosowanie odpowiednich materiałów i rozwiązań technicznych np. zapis zawarty w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, nakazujący stosowanie w budynkach np. materiałów dźwiękoizolacyjnych, dźwiękoszczelnych i dźwiękochłonnych, zapis § 6 ust. 2 pkt 2 lit. j nakazujący wykonanie elewacji budynków z użyciem rozwiązań i materiałów wykończeniowych, w tym również elementów oświetlenia budynków, których zastosowanie będzie minimalizowało zagrożenia dla ptaków czy też zapis § 6 ust. 9 pkt 1 lit. f w brzmieniu: „z dopuszczeniem stosowania metody przewiertu”,
- 2) zapisy nakazujące stosowanie odpowiednich gatunków i odmian roślinności np. zapis zawarty w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. i uchwały, nakazujący stosowanie rodzimych gatunków i odmian drzew i krzewów z wyłączeniem rodzajów takich jak Thuja, Chamaecyparis, robinia akacjowa, klon jesionolistny, dąb czerwony, czeremcha amerykańska,
- 3) zapisy nakazujące wykonywanie pewnego rodzaju czynności np. zapis zawarty w § 6 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały, nakazujący realizację budynków „ze szczególnym rozpoznaniem czy planowana inwestycja nie naruszy równowagi gruntu i nie spowoduje uaktywnienia się osuwiska”, zapis zawarty w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. l nakazujący przy wycince drzew i krzewów lub zabiegach pielęgnacyjno-sanitarnych uwzględnienie potrzeb ochrony ptaków, zapisy zawarte w § 6 ust. 3 pkt 6 nakazujące „eksponowania w terenie relikwów dawnego systemu obronnego w postaci skarp i wałów”, „zachowania zabytkowych poziomów terenów oraz nawierzchni placów, ulic i podwórek”, zapis zawarty w § 6 ust. 3 pkt 6 lit. a tiret szesnaste nakazujący „zastąpienie istniejącego pawilonu usługowo-handlowego (...), dwukondygnacyjnym budynkiem z poddaszem użytkowym (...)” czy też zapis zawarty w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. e zakazujący „nadsypywania gruntu”,

Zapisy przedmiotowej uchwały naruszają również przepisy 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.). W tym zakresie stwierdzono brak spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a częścią graficzną planu – załącznikiem Nr 1, w zakresie m.in.:

- 1) ustalonej nieprzekraczalnej linii zabudowy, gdyż np. dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej pierzejowej lub usług handlu lub usług gastronomii, oznaczonych symbolami 1MWK-UH-UG – 7MWK-UH-UG, w § 12 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały, mowa jest jedynie o nieprzekraczalnych liniach zabudowy, natomiast z części graficznej wynika, iż wyłącznie dla terenu oznaczonego symbolem 3MWK-UH-UG wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy, natomiast dla pozostałych terenów MWK-UH-UG wyznaczono obowiązującą linię zabudowy, co zostało pominięte w uchwale. Uwaga w zakresie rozbieżności dotyczących linii zabudowy odnosi się również do ustaleń dla terenów MWK-UH-UA, MN-UH-UA, U, U-P, US, U-KO, ZD,
- 2) ustalonej szerokości dróg w liniach rozgraniczających dla terenów KDG, KDZ, KDL, KDD, KR, KPP, gdyż np. w uchwale szerokość terenu 13 KDL została ustalona w przedziale od 14,60 m do 14,80 m, natomiast w części graficznej, szerokość ta wynosi od około 8,5 m do około 16 m,
- 3) przeznaczenia terenów pod tereny parkingów, gdyż w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, mowa jest o terenach oznaczonych symbolami 1KOP-3KOP, natomiast w części graficznej planu wyznaczono jedynie tereny 1KOP i 2KOP,

Naruszeniem przepisów ww. rozporządzenia jest również stwierdzony brak spójności pomiędzy ustaleniami szczegółowymi planu, a załącznikiem nr 2, w zakresie wskazania położenia poszczególnych terenów w granicach zespołu zabytkowego miasta Łańcuta, jak i wskazania, na których terenach znajdują się budynki i tereny wpisane do rejestru zabytków oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków np. z załącznika nr 2 wynika, iż teren oznaczony symbolem 53MN zlokalizowany jest w granicy zespołu zabytkowego miasta Łańcuta, co nie odzwierciedlają zapisy uchwały zawarte w § 9 ust. 2 pkt 8.

Błędnie dokonano oznaczenia terenów, gdyż dwa tereny oznaczono takim samym numerem i symbolem - 2KGD (teren dróg głównych) oraz 2KDZ (teren dróg zbiorczych), co narusza § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia.

Niezgodnie z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, dla części terenów zostały ustalone przeznaczenia wykluczone, gdyż ustalono przeznaczenie podstawowe z poziomu 2 równocześnie wykluczając inne przeznaczenia również z poziomu 2, które w rzeczywistości nie były dopuszczone w przeznaczeniu podstawowym, np., dla terenów oznaczonych symbolami 1MW-UH – 2MW-UH ustalono przeznaczenie pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług handlu, wykluczając tereny usług rzemieślniczych, usług handlu wielkopowierzchniowego czy usług kultu religijnego.

Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wolnostojącej lub usług, oznaczonych symbolami 1MWW-U – 2MWW-U oraz terenu usług lub obsługi komunikacji, oznaczonego symbolem 1U-KO nie wykluczono terenu usług handlu wielkopowierzchniowego.

Stwierdzono również brak ustalenia parametrów infrastruktury technicznej w zakresie zaopatrzenia w ciepło, co stanowi naruszenie § 4 pkt 11 lit. a ww. rozporządzenia.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdził, że dla terenu usług lub zieleni oznaczonego na załączniku graficznym symbolem 1U-Z, brak jest wszystkich zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy i linii zabudowy. Stosownie do tego przepisu dla terenów usług oznaczonych w planie symbolami 10U, 14U, 22U, 23U, 33U, 34U, 35U, 36U, nie ustalono maksymalnej wysokości zabudowy.

Natomiast ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu 2UR, zawarte w § 22 ust. 2 pkt 3 lit. f tiret drugie uchwały, typu „zgodnie ze stanem istniejącym”, bez podania parametrów jest nieprawidłowe, gdyż w rezultacie nie wiadomo jakie parametry należy utrzymać. W związku z czym, w przypadku ewentualnej odbudowy budynków, będzie ona niemożliwa z uwagi na brak wspomnianych parametrów.

W § 6 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały znajduje się wskazanie, iż wyjątkiem od wprowadzania zmian w ukształtowaniu terenu oraz nadsypywaniu gruntu są przypadki dotyczące prac ziemnych związanych z inwestycjami, na których realizację dokonano zgłoszenia lub uzyskano decyzję administracyjną. W ocenie organu nadzoru plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu i nie może uzależniać tych zasad od uzyskanych decyzji administracyjnych czy dokonanych zgłoszeń.

W przepisie § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały zdefiniowano „przestrzeń publiczną” poprzez wskazanie, że należy przez to rozumieć „powszechnie dostępne miejsca w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, służące zaspokajaniu potrzeb ogółu użytkowników, np. drogi, tereny komunikacji pieszej, tereny zabudowy usługowej, skwery, tereny sportu i rekreacji”. Analiza przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że dokonano w nim w sposób niedopuszczalny modyfikacji definicji „obszaru przestrzeni publicznej”, zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym na dzień zainicjowania procedury planistycznej, zgodnie z którym poprzez obszar przestrzeni publicznej „należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna w odpowiednim zakresie (np. wyroki NSA: z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95; wyrok SN z 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424). Należy pamiętać, że, akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, to jedno z konstytucyjnych źródeł powszechnie obowiązującego prawa, co wymaga jego sformułowania w sposób na tyle jasny i czytelny, że będzie zrozumiały dla każdego adresata normy prawnej, a nie tylko przez pryzmat interpretacji lokalnego prawodawcy.

Ponadto, ustalenie przestrzeni publicznych zawarte w § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały stanowi naruszenie zapisów Studium Miasta Łańcuta. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., „w studium uwzględnia się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej”. Powyższe stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Dodatkowo, zastrzeżenia budzi ustalony w § 6 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały nakaz powiązania wyznaczonych w planie terenów, o których mowa w § 3 uchwały, z obszarami przestrzeni publicznej ciągami pieszymi i rowerowymi, niewyznaczonymi na części graficznej, gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować.

Brak jest określenia zasad dostępu do dróg publicznych dla działek budowlanych objętych planem miejscowym (część nieruchomości gruntowych w granicach terenów objętych planem nie mają zapewnionego ustaleniami planu dostępu do drogi publicznej). W ustaleniach szczegółowych dotyczących terenów zlokalizowanych w granicach jednostek przestrzennych w uchwale brak jest ustalenia terenów komunikacji drogowej wewnętrznej jako przeznaczeń uzupełniających. Wprawdzie w § 6 ust. 8 pkt 2 uchwały ustalono iż wewnętrzny układ drogowy zapewniający powiązania wewnętrzne oraz obsługę obszaru stanowić będą m.in. dojazdy niewydzielone w części graficznej, niemniej jednak nie gwarantuje to dostępu do drogi publicznej. *W związku z powyższym stwierdzić należy, że ww. teren nie posiada dostępu do drogi publicznej, o którym jest mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dostęp do drogi publicznej, w rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy, może być zapewniony przez bezpośredni dostęp do tej drogi, albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie służebności gruntowej. Bezspornym jest, że przeznaczenie terenów pod zabudowę powoduje konieczność zapewnienia należytej obsługi komunikacyjnej tych terenów. Dopiero bowiem zapewnienie możliwości skomunikowania terenów z drogami publicznymi pozwoli na wykorzystanie tego obszaru zgodnie z ustalonym przeznaczeniem. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nakłada na gminę obowiązek wyznaczenia w miejscowym planie terenów pod drogi publiczne, rada gminy jest zatem uprawniona, aby zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy bowiem porządkowi publicznemu. Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Skutkiem braku określenia powiązania z układem zewnętrznym może być de facto zablokowanie możliwości zagospodarowania działki zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę. Brak powyższych ustaleń uniemożliwia zagospodarowanie terenu stosownie do jego przeznaczenia oraz przyjętych zasad zagospodarowania. Brak zabezpieczenia obsługi komunikacyjnej dla poszczególnych terenów stanowi istotne naruszenie prawa.*

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenów takich jak tereny mieszkaniowe, na których dopuszczalna jest zabudowa, stoi w sprzeczności także z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym przez "działkę budowlaną" należy rozumieć "nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej (...) spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego" (art. 2 pkt 12 ustawy). Z definicji powyższej wynika, że działka, która nie posiada wyżej określonych cech oraz nie posiada dostępu do drogi publicznej, nie może być działką budowlaną.

Ponadto zastrzeżenia budzi również ustalona obsługa komunikacyjna niektórych terenów np. 18MWW czy 3US wyłącznie poprzez dojazdy niewydzielone w innych terenach.

Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług handlu, oznaczonych symbolami 1MW-UH – 2MW-UH, ustalono jako przeznaczenie uzupełniające, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 23 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 2551/11: „Dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne.”

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest jednoznaczne przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planu, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać 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.

Mając powyższe na uwadze zauważa się, iż przeznaczenie uzupełniające pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną jest sprzeczne z podstawowym przeznaczeniem terenu pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, co narusza wskazane wyżej zasady sporządzania planu miejscowego.

Zakaz zawarty w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały jest niejasny i nieczytelny, gdyż nie wiadomo do jakiego terenu się odnosi, czy do całego obszaru objętego planem miejscowym czy tylko do obszarów 1U, 2U, 3U, 1U-P, 3MN-UH-UA, 46MN.

W § 17 ust. 1 uchwały, ustalono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1MN-UE-UA – 10MN-UE-UA pod m.in. usługi edukacji, natomiast w ust. 2 pkt 1 wskazano zamiast usług edukacji jako przeznaczenie podstawowe - tereny usług handlu. Analogicznie uwaga dotyczy określonego przeznaczenia podstawowego dla terenu 1U-KO w § 26 uchwały oraz terenów zieleni w § 27, gdzie ustalony symbol nie odpowiada wskazanemu przeznaczeniu podstawowemu.

Ustalenia planu w brzmieniu: „nieprzekraczalnie linie zabudowy – nie wyznacza się” są niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały wskazano obiekty wpisane do gminnej ewidencji zabytków, niemniej jednak zastrzeżenia budzi położenie wszystkich wymienionych obiektów w granicach objętych niniejszym planem, np. obiekt z pozycji 147 – Dawny folwark nad Dolnem – dawny Komisariat Dóbr Łańcuckich.

Część zapisów planu budzi wątpliwości interpretacyjne i będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu, np. zapisy w brzmieniu: nakaz „kształtowania zieleni urządzonej”, obowiązek „podłączenia obiektów do kanalizacji bezpośrednio po jej realizacji”, „zachowania zabytkowych poziomów terenów (...)”, „kształtowania dachów na wzór tradycyjny” , „ochronę historycznych tynków (...)”, „odtworzenia historycznego przykrycia budynków”, „zachowania lokalnych gabarytów”, gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować.

Dokonana przez organ nadzoru analiza wykazała również niezgodności w zakresie dokumentacji planistycznej w postaci:

- 1) braku ponownienia uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, organem o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z dokonaniem zmian w projekcie planu miejscowego w zakresie:
 - a) wysokości zabudowy w stosunku do terenu 22U, objętego strefą ekspozycji – ochrony pośredniej zabytkowych zespołów,
 - b) wprowadzenia w § 6 ust. 3 pkt 19 lit. b oraz na załączniku nr 2 do uchwały, lokalizacji miejsc pocementarnych „dawnego cmentarza przy kościele parafialnym p.w. św. Stanisława”, ujętego w wojewódzkiej ewidencji zabytków,
 - c) wprowadzenia w § 6 ust. 3 pkt 3 uchwały oraz na załączniku nr 2 do uchwały, oznaczeń stanowisk archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków oraz ujętych w ewidencji zabytków;

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż przedmiotowy projekt planu był wykładany do publicznego wglądu dwukrotnie tj. w dniach od 3 do 25 sierpnia 2023 r. oraz w dniach: od 17 listopada do 8 grudnia 2023 r.

Z Zarządzenia Nr 237/2023 Burmistrza Miasta Łańcuta z dnia 28 września 2023 r. w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla centrum miasta Łańcuta, wyłożonego do publicznego wglądu po raz pierwszy, wynika, iż złożono 77 uwagi.

Z Zarządzenia Nr 7/2024 Burmistrza Miasta Łańcuta z dnia 10 stycznia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla centrum miasta Łańcuta, wyłożonego do publicznego wglądu po raz drugi, wynika, iż złożono 32 uwagi.

Z analizy ww. zarządzeń wynika, że Burmistrz Miasta Łańcuta postanowił część uwag uwzględnić w całości, część uwag nie uwzględnić w całości, a część uwag uwzględnić w części. Niemniej jednak, po analizie reprezentatywnego zakresu uwag, zauważa się, iż niektóre uwagi lub ich części mimo, iż - jak wynika z ww. zarządzeń - Burmistrz uwzględnił, podczas gdy uwzględnienie to nie znalazło przełożenia na zmianę zapisów uchwalonego planu, np.:

- a) w dniu 5 września 2023 r. złożono uwagę do wyłożonego po raz pierwszy do publicznego wglądu projektu planu, w której wniesiono m.in. o zmianę dla działki nr ewid. 30003/1 przeznaczenia z terenu oznaczonego symbolem KOP na teren o symbolu MN/U. Z zarządzenia Nr 237/2023 Burmistrza Miasta Łańcuta z dnia 28 września 2023 r. (pozycja 18 załącznika do ww. zarządzenia) wynika, iż Burmistrz uwzględnił w tym zakresie przedmiotową uwagę z zastrzeżeniem zmiany symbolu KOP na MN. W wyłożonym ponownie do publicznego wglądu oraz uchwalonym planie, teren wskazany w treści przedmiotowej uwagi, znajduje się na obszarze oznaczonym symbolem MN tj. terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zatem w rzeczywistości, przedmiotowa uwaga nie została przez Burmistrza uwzględniona w całości, gdyż teren o symbolu MN posiada większe ograniczenia niż teren o symbolu MN-U, o co wnioskowała strona,
- b) w dniu 7 września 2023 r., złożono uwagę, w której m.in. wniesiono o ustalenie linii zabudowy dla strefy 1MW-UH-UG w taki sam sposób jak w strefie 1MN-UH-UA oraz o zmianę proponowanej strefy 4U na działce 3414 na strefę zabudowy jednorodzinnej lub pozostawienie jako terenu zielonego. Z zarządzenia Nr 237/2023 Burmistrza Miasta Łańcuta z dnia 28 września 2023 r. (pozycja 29 załącznika do ww. zarządzenia), wynika, iż Burmistrz uwzględnił niniejszą uwagę w zakresie dotyczącym zmiany strefy 4U z zastrzeżeniem zmiany przeznaczenia na teren MN-UH. W wyłożonym ponownie do publicznego wglądu oraz uchwalonym planie, teren wskazany w treści przedmiotowej uwagi, znajduje się na obszarze oznaczonym symbolem 7MN-UH tj. terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług handlu. Zatem w rzeczywistości, przedmiotowa uwaga nie została przez Burmistrza uwzględniona w całości, gdyż teren o symbolu MN-UH ustala przeznaczenie dodatkowo pod usługi handlu, o co nie wnioskowały strony. Z kolei uwaga dotycząca linii zabudowy na terenie 1MN-UH-UA została przez Burmistrza całkowicie pominięta w ww. zarządzeniu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż w wyniku błędnego rozpatrzenia uwag, nie zostały one przedłożone Radzie Miasta Łańcuta celem rozpatrzenia, co w sposób istotny narusza tryb sporządzenia planu, gdyż w świetle obowiązujących przed 24 września 2023r. przepisów art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz przedstawia Radzie do rozpatrzenia nieuwzględnione uwagi. Wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie nieuwzględnionych uwag, wprowadzony w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego

w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Nieprzedstawienie radzie gminy przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta listy nieuwzględnionych uwag mogłoby więc skutkować naruszeniem praw podmiotowych jednostek przez ograniczenie im możliwości wpływania na treść planu i prowadzić do obejścia przywołanych regulacji. Ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania uwag. W pierwszej kolejności złożone uwagi obowiązany jest rozpatrzyć organ sporządzający projekt planu, a następnie rada gminy, uchwalając plan, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag do planu. Zatem każde nieprzedstawienie radzie gminy listy nieuwzględnionych uwag stanowi naruszenie trybu sporządzania planu, niemniej jednak to od okoliczności faktycznych danej sprawy zależeć będzie, czy naruszenie to miało charakter istotny, gdyż tylko takie naruszenie, zgodnie z art. 28 ustawy prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części.

W niniejszej sprawie rozpatrzenie Przez Radę Miasta nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag, mogło mieć wpływ na ostateczny kształt podjętej przez organ uchwały. Uwagi dotyczyły bowiem zagadnień mieszczących się w ramach władztwa planistycznego gminy, a więc Rada Miasta Łańcuta mogła potencjalnie, w wyniku analizy przedłożonego jej projektu i złożonych do niego uwag, nieuwzględnionych przez organ wykonawczy, stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie. W ocenie organu nadzoru ze względu na treść zgłoszonych uwag i związaną z tym możliwość uwzględnienia ich przez Radę Miasta, powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, gdyż ma wpływ na ostateczny kształt planu.

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 2023 r. poz. 40 z e 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 poczynwszy 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 zarówno istotne naruszenie trybu jak i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, dlatego orzekł jak w sentencji.

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

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru