



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 1896

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 145 .2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 kwietnia 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 2023 r., poz. 40 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XCIII/2074/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 326/2/2022 w rejonie skrzyżowania al. T. Rejtana i al. mjr. W. Kopisto w Rzeszowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr XCIII/2074/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 326/2/2022 w rejonie skrzyżowania al. T. Rejtana i al. mjr. W. Kopisto w Rzeszowie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o p.z.p."

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady oraz tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 15 ust. 1, art. 17 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.), w brzmieniu przed 24 września 2023 r., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), a także przepisów § 8 ust. 2, 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.).

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 27 marca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2024 r. Prezydent Miasta Rzeszowa złożył stosowne wyjaśnienia dotyczące wszczętego postępowania nadzorczego, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały Nr XCIII/2074/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 326/2/2022 w rejonie skrzyżowania al. T. Rejtana i al. mjr. W. Kopisto w Rzeszowie oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że zapisy uchwały naruszają w sposób istotny tryb sporządzania planu określony w przepisach art. 17 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje (co zostało potwierdzone w piśmie Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 3 kwietnia br.), że ww. plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu wyłożenia do publicznego wglądu – ustalenia zawarte w § 10 uchwały, w zakresie zmiany wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla usług kultury i rozrywki zostały przyjęte bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu przed 24 września 2023 r., gdyż na wyłożeniu minimalna liczba miejsc do parkowania dla obiektów typu biblioteki i domy kultury oraz innych obiektów usług kultury i rozrywki wynosiła 0,5 na każde 100m² pow. użytkowej, a dla obiektów typu sale wystawowe, muzea wynosiła 5 na każde 1000 m² pow. wystawienniczej, natomiast uchwalono dla obiektów typu biblioteki i domy kultury oraz innych obiektów usług kultury i rozrywki minimalną liczbę miejsc do parkowania 1 na każde 100m² pow. użytkowej, a dla obiektów typu sale wystawowe, muzea - 3 na każde 1000 m² pow. wystawienniczej.

W tym miejscu należy przywołać art. 17 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który - określając kolejność czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy po przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego - wskazuje, że wójt "ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami". Następnie wójt wyznacza termin, w trakcie którego można wnosić uwagi do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, rozpatruje uwagi oraz wprowadza do projektu planu zmiany wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 ust. 2 pkt 11, 12, 13 ustawy). Przepisy te określają tryb, w jakim projekt planu wyłożony do publicznego wglądu może zostać zmieniony w stosunku do planu miejscowego uchwalonego przez radę gminy.

Niezgodne z prawem jest zatem postępowanie polegające na wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, a następnie zmodyfikowanie zapisów tego projektu i uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego w innym brzmieniu. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku "zmiana treści lub rysunku projektu planu (zakres i rodzaj tych zmian) pozostaje bowiem w takim wypadku poza wiedzą zainteresowanej społeczności lokalnej i poza jej kontrolą. Sama ustawa, nakazując wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, sankcjonuje obowiązek organów gminy do zapoznania, jeszcze w toku procedury planistycznej, społeczności lokalnej z projektem planu zagospodarowania przestrzennego, który po uchwaleniu przez radę gminy stanie się aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące" (wyrok z dnia 2 września 2009 r. sygn. akt II SA/Gd 250/07). Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt: II SA/Kr 372/08).

Ocenie organu nadzoru podlega akt prawa miejscowego uchwalony przez organ uchwałodawczy. Zaś instytucja sprostowania błędów w aktach normatywnych dotyczy wyeliminowania błędów, który pojawił się w danym akcie po jego ustanowieniu.

Ponadto, zapisy zawarte w § 13 ust. 3 pkt 10 uchwały, w zakresie nakazu wykształcenia ciągu pieszego, którego przebieg zaznaczony w części graficznej planu należy traktować jako orientacyjny, są ze sobą sprzeczne i mogą się wzajemnie wykluczać, co będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu. Ponadto, wskazuje się, iż z części graficznej planu wynika, iż przebieg przedmiotowego ciągu pieszego (oznaczonego jako obowiązujący) jest ściśle określony. Treść przepisów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Ponadto z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie może istnieć sprzeczność ustaleń pomiędzy poszczególnymi częściami uchwały. Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż " (...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.. projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...) ";
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: "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 2003r 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.
- 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. ";
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: "Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje

nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10). "

Organ nadzoru zauważa również, iż część zapisów planu jest niewłaściwa, niezgodna z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283, z późn. zm.), m.in. zapisy § 6, gdyż stanowią treści informacyjne. Na marginesie, wskazuje się, iż stosownie do przepisów art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów, a nie wskazuje się w formie informacji, co zostało wyznaczone w dokumencie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa.

Natomiast w § 22 ust. 2 pkt 13 uchwały, błędnie modyfikowane jest brzmienie § 21 pkt 5 obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 98/6/2005_A, gdyż w zmienianym planie nie istnieje przedmiotowa jednostka redakcyjna.

Stosownie do § 11 ust. 1 pkt 17 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak jest wszystkich wersji danych przestrzennych utworzonych dla projektu niniejszego planu (na marginesie zauważam, iż w dokumentacji prac planistycznych znajduje się jedynie Informacja o utworzeniu danych przestrzennych w związku z przystąpieniem do sporządzenia niniejszego planu oraz pusta płyta CD). Licencja, która potwierdzałaby informacje o źródle pochodzenia użytej mapy, nie poświadcza informacji zawartej na załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

Wskazać w tym miejscu należy, że przedmiot uchwały planistycznej szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

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 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki).

Przytoczone wyżej niezgodności dotyczące treści procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 326/2/2022 w rejonie skrzyżowania al. T. Rejtana i al. mjr. W. Kopisto w Rzeszowie stanowią istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 u.s.g., 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.

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenia zasad i trybu sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr XCIII/2074/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 326/2/2022 w rejonie skrzyżowania al. T. Rejtana i al. mjr. W. Kopisto w Rzeszowie.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru