



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 6367

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.384.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

- § 10 pkt 11,
- § 16 ust. 48,
- § 18 ust. 20,
- § 19 ust. 61, ust. 72

uchwały Nr LXX/772/2023 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju podjętej na sesji w dniu 25 października 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Połczyn-Zdrój oraz załącznika Nr 1 w części obszarów:

- C.56MN,
- C.57MN,
- E.22U,
- F.61MN,
- F.72MN.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Połczynie-Zdroju podjęła uchwałę Nr LXX/772/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Połczyn-Zdrój. Przedmiotowy akt wraz z dokumentacją prac planistycznych został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 3 listopada 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.), dalej: ustawa.

z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 ustawy nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do respektowania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, został szczegółowo określony w ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz w obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁾.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, wskazuje się natomiast, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca postanowił w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo że przepisy prawa nie zawierają wyczerpującego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Ponadto, dokonując oceny legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod uwagę wziąć należy przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *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*. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy⁵⁾. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Po drugie, przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu (tryb sporządzania planu). Pojęcie to 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 planu⁶⁾.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan miejscowy przyjęty przez radę gminy stanowi – na mocy art. 14 ust. 8 ww. ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 144/10.

⁴⁾ Rozporządzenie 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), dalej: rozporządzenie.

⁵⁾ Wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

⁶⁾ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08.

Analiza treści uchwalonego uchwałą Nr LXX/772/2023 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Połczyn-Zdrój prowadzi do wniosku, że w ww. akcie (zarówno na rysunku planu jak i w jego części tekstowej) organ nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

I tak, w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w *planie miejscowym określa się obowiązkowo:*

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*
- 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*
- 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Powyższe wyliczenia mają charakter obligatoryjny, nie budzi zatem wątpliwości, że rada gminy jest związana granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Do cytowanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy nawiązuje § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym ujęte w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Przyjęty przez Radę Miejską w Połczynie-Zdroju uchwałą Nr LXX/772/2023 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Połczyn-Zdrój zawiera – w § 16 ust. 48, § 18 ust. 20, § 19 ust. 72 – postanowienia odpowiednio dla przedstawionych w załączniku Nr 1 terenów: C.56MN, C.57MN tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, E.22U tereny zabudowy usługowej, F.72MN teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, po stronie organów Gminy Połczyn-Zdrój istniał obowiązek zamieszczenia w tym planie (jego części tekstowej oraz części graficznej) – linii zabudowy, które w myśl wskazanych wyżej przepisów są obowiązkowym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W § 1 ust. 6 pkt 2 uchwały organ stanowiący Gminy Połczyn-Zdrój postanowił, że ilekroć w uchwale jest mowa o obowiązującej linii zabudowy - należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunku planu (...).

Jednakże, na rysunku planu, stanowiącym załącznik Nr 1 do ww. uchwały, na ww. terenach elementarnych C.56MN, C.57MN E.22U F.72MN linie zabudowy nie zostały naniesione.

W ocenie organu nadzoru ww. uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności zapisów odnoszących się do przywołanych terenów, zarówno w części tekstowej jak i na rysunku planu.

Powyższe zastrzeżenia zostały przekazane Burmistrzowi Połczyna-Zdroju⁷⁾. W odpowiedzi na to wystąpienie wyjaśniono⁸⁾, że *brak linii zabudowy na rysunku planu dla terenów C.56MN, C.57MN, E.22U i F.72MN, wynika z błędu drukarskiego programu graficznego, w którym tworzony był rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...).*

Zdaniem Wojewody Zachodniopomorskiego cytowane wyżej wyjaśnienia nie wnoszą żadnego uzasadnienia zgłoszonych przez organ nadzoru zastrzeżeń, co więcej, potwierdzają, że faktycznie na rysunku planu przedmiotowe linie zabudowy nie widnieją.

Pamiętać trzeba, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, ale przede wszystkim dla właścicieli nieruchomości i inwestorów, którzy winni mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego wprost.

Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny⁹⁾ *Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudową zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu.*

Analiza treści uchwały Nr LXX/772/2023 pozwala na stwierdzenie, że w akcie tym istnieją również inne, niezbędne do wyeliminowania uchybienia.

W § 10 pkt 11 ww. uchwały (Ustalenia ogólne planu) postanowiono, że *w zagospodarowaniu terenu F.62MN uwzględnić przebieg gazociągu wysokiego ciśnienia DN150 (rok budowy 1998) wraz z ze strefą kontrolowaną o szerokości wynikającej z przepisów rozporządzenia z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.*

Z uwagi na okoliczność, że z pozostałych postanowień przedmiotowego planu oraz z jego części graficznej nie wynika, aby obejmował on teren F.62MN, organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Połczyna-Zdroju¹⁰⁾ z prośbą o wyjaśnienie czy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Połczyn-Zdrój, uchwalonym uchwałą Nr LXX/772/2023, znajduje się opisany w cyt. wyżej przepisie gazociąg wysokiego ciśnienia i na jakim terenie jest on usytuowany. W odpowiedzi na to wystąpienie, wyjaśniono¹¹⁾, że *gazociąg o jakim mowa w § 10 ust. 11 uchwały, przebiega przez teren oznaczony w planie symbolem F.61MN. Do przedmiotowych wyjaśnień organ załączył rysunek obejmujący teren F.61MN, na którym zaznaczył okręgiem obszar na którym zlokalizowany jest ww. gazociąg.*

⁷⁾ Pismo z dnia 10 listopada 2023 r., znak: P-1.4131.384.2023.KN.

⁸⁾ Pismo z dnia 15 listopada 2023 r., znak: RM.0711.157.2023.

⁹⁾ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn.. akt II OSK 704/17.

¹⁰⁾ Pismo z dnia 23 listopada 2023 r., znak: P-1.4131.384.2023.KN.

¹¹⁾ Pismo z dnia 27 listopada 2023 r., znak: GG.6721.1.2021.87.

Udzielone przez Burmistrza Połczyna-Zdroju wyjaśnienia pozwalają zatem na przyjęcie, że w § 10 ust. 11 uchwały po stronie Gminy nastąpiła omyłka pisarska i teren określony jako F.62MN w istocie winien być oznaczony jako F.61MN. Potwierdza to także wystąpienie Polskiej Spółki Gazownictwa, która w piśmie z dnia 30 sierpnia 2022 r.¹²⁾, dokonując zaopiniowania projektu przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarła prośbę o wprowadzenie do planu następujących zapisów „*przez teren F.61MN przebiega gazociąg wysokiego ciśnienia DN 150 stanowiący odgałęzienie do m. Połczyn Zdrój (rok bud. 1998) (...)*”.

Przedstawione wyżej uchybienie, w ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego, powoduje jednakże konieczność stwierdzenia nieważności zapisów planu (jego części tekstowej i graficznej) dla całego terenu F.61MN. Skoro bowiem przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w sposób niebudzący wątpliwości wykazało, że na terenie elementarnym F.61MN. przebiega gazociąg wysokiego ciśnienia, to okoliczność ta – a w szczególności ograniczenia w jego użytkowaniu (w tym zakaz zabudowy) bezsprzecznie winny znaleźć się zarówno w postanowieniach szczegółowych dotyczących tego terenu, jak i na rysunku planu. Jak już wskazano na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wymóg określenia w planie miejscowym *szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy* wynika z obowiązku stosowania art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym, niezbędne jest wyeliminowanie wadliwej części planu w zakresie § 19 ust. 61 uchwały oraz terenu załącznika Nr 1 w części obszaru F.61MN.

Biorąc pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 10 pkt 11, § 16 ust. 48, § 18 ust. 20, § 19 ust. 61, ust. 72 uchwały Nr LXX/772/2023 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju podjętej na sesji w dniu 25 października 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Połczyn-Zdrój oraz załącznika Nr 1 w części obszarów: C.56MN, C.57MN, E.22U, F.61MN, F.72MN, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

¹²⁾ Pismo znak: PSG-WB00R/RODZ/187/08/2022.