



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 10 października 2017 r.

Poz. 3313

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.199.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 października 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXIX/307/2017 Rady Gminy Krasne z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 16/04 terenu położonego w miejscowości Krasne.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Krasne podjęła uchwałę Nr XXXIX/307/2017 w sprawie uchwalenia Zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 16/04 terenu położonego w miejscowości Krasne.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne 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 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 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. 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).

Warunkiem uchwalenia przez radę gminy planu jest stwierdzenie jego zgodności z ustaleniami studium. W ujęciu systemowym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać

jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Innymi słowy, konkretne obszary mogą mieć określone przeznaczenie w planie, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskazała taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Zatem ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium, przy czym jeszcze raz podkreślenia wymaga, że w dacie uchwalania MPZP postanowienia Studium, jako aktu planistycznego określającego politykę przestrzenną gminy, muszą być bezwzględnie wiążące przy sporządzaniu i uchwalaniu planu (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Tymczasem organ nadzoru zakwestionował w całości uchwałę Nr XXXIX/306/2017 Rady Gminy Krasne z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany nr 4 Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasne, opracowywanej dla tego samego terenu, co należy mieć na uwadze, przy ocenie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa niniejszej uchwały. Zdaniem Wojewody Podkarpackiego w przedmiotowym planie miejscowym nie została zachowana zasada zgodności ustaleń planu z ustaleniami studium, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też zasada nie naruszania ustaleń obowiązującego studium, o której mowa w art. 20 ust. 1 przedmiotowej ustawy, ustaleniami planu miejscowego. Naruszenie zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie może być traktowane jako naruszenie mniejszej wagi. Naruszenie to, stosownie do art. 28 ustawy, skutkuje nieważnością planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2485/12).

Ponadto zauważa się, iż zapisy zmiany planu w zakresie ustalonej szerokości elewacji frontowej budynków mieszkalnych oraz wysokości do okapu i kalenic budynków gospodarczo-garażowych, zawarte we wprowadzonym do zmienianego planu § 10a ust. 4 pkt 1 i 2, naruszają ustalenia zmiany nr 4 Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krasne, uchwalonej uchwałą Nr XXXIX/306/2017 Rady Gminy Krasne z dnia 30 sierpnia 2017 r..

Z kolei stosownie do § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami, tymczasem we wprowadzonym do zmienianego planu § 10a ust. 1 mowa jest o budynkach gospodarczych i garażowych, natomiast w § 10a ust. 4 pkt 2 ustalono zasady kształtowania zabudowy budynków gospodarczo-garażowych.

Ponadto uzasadnienie do uchwały jest niekompletne, nie spełnia wymogów określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie zawiera informacji dotyczących daty uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2 ww. ustawy.

W zakresie rysunku planu, zauważa się, iż:

- stosownie do § 7 pkt 1 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), projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego; tymczasem na rysunku niniejszej zmiany planu na wyrysie ze studium nie oznaczono granic obszaru objętego projektem przedmiotowej zmiany;
- występuje sprzeczność pomiędzy ustaleniami uchwały, zawartymi we wprowadzonym do zmienianego planu § 10a ust. 2 pkt 2 a rysunkiem planu, gdyż z treści uchwały wynika, iż nieprzekraczalna linia zabudowy od strony południowej została ustalona w odległości 6m od linii rozgraniczającej drogi wewnętrznej, natomiast z rysunku planu wynika, iż linia ta została ustalona w odległości 4m.

W dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) stosownie do art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 12 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak jest dowodu potwierdzającego wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu, obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia niniejszej zmiany planu;
- 2) projekt zmiany planu przedłożony do opiniowania i uzgodnień oraz wyłożony do publicznego wglądu zawierał inne ustalenia niż ustalenia zawarte w przedłożonej do uchwalenia uchwale np. w zakresie ustalonych nieprzekraczalnych linii zabudowy czy zasad podziału nieruchomości; wprowadzone zmiany

w ocenie organu nadzoru powodowały konieczność ponowienia czynności w niezbędnym zakresie, co nie zostało dokonane w niniejszej procedurze uchwalenia zmiany planu;

3) treść Prognozy Oddziaływania na Środowisko nie odzwierciedla ustaleń zmiany planu przedłożonej do uchwalenia.

Zwrócić zatem należy uwagę, że studium narusza w sposób istotny zasady i tryb jego sporządzania, wobec powyższego może mieć zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 i studium 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 poczynając 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 przypadku naruszenia zasad sporządzania studium lub planu naruszenie musi mieć charakter istotny. Oznacza to, że każde istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości lub części. Istotność zatem naruszenia zarówno trybu jak i zasad sporządzania planu wymaga ustalenia na czym polega to naruszenie oraz jakie wywołuje skutki, jak też wymaga uwzględnienia, że ustawowe zasady i tryb sporządzania planu mają na celu zapewnienie uchwalenia zgodnie z prawem prawidłowego planu miejscowego, przy przestrzeganiu zasad i trybu sporządzania planu na każdym etapie postępowania planistycznego (vide wyroki NSA z dnia 24 listopada 2016 r., II OSK 1802/15 oraz z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 52/12)

Wskazane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania studium, wobec czego należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

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

**z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak