



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 marca 2019 r.

Poz. 1334

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.55.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 marca 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 27 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945) § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Gminy Trzebownisko Nr IV/30/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia I zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo – Technicznego – II etap w części położonej w gminie Trzebownisko.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Gminy w Trzebownisku podjęła uchwałę Nr IV/30/2019 Rady Gminy Trzebownisko w sprawie uchwalenia I zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo – Technicznego – II etap w części położonej w gminie Trzebownisko. 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. Zgodnie z ustaleniami art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Z kolei z zapisów art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki 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, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08). Po drugie, w art. 28 u.p.z.p. przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to 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 planu. Dla przyjęcia istotności naruszenia procedury planistycznej decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem procedury planistycznej jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08).

Tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Wskazać należy, że 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, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, uchwały z obrotu prawnego. Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie określa się obowiązkowo m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Określenie maksymalnego wskaźnika zabudowy ma istotne znaczenie dla zachowania ładu przestrzennego i brak takiego wskaźnika w miejscowym planie uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu. Dysponent nieruchomości zazwyczaj jest bowiem zainteresowany, by nieruchomość mogła być zabudowana jak najintensywniej. Brak maksymalnego wskaźnika zabudowy mógłby prowadzić do nadmiernej zabudowy nieruchomości. Wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy ma mniejsze znaczenie dla zachowania ładu przestrzennego. Zasadnym jest założenie, że dysponent nieruchomości dążąc do jej racjonalnego zagospodarowania będzie zmierzał do zabudowania jej obiektem budowlanym o powierzchni pozwalającej na racjonalne korzystanie z takiego obiektu. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r. II OSK 684/17. Użyte w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 635/14). Ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś *wskaźnika* maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Pojęcie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy zostało zatem przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy i stały się pojęciami ustawowym. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Zdaniem organu nadzoru każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi więc określać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych.

Ustalenia obowiązującego planu na etapie I zmiany nie zostały uzupełnione o maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Brak określenia maksymalnej i minimalnej intensywność zabudowy jako wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w dokonywanej zmianie planu miejscowego, które nie zostały określone w dotychczas obowiązującym planie musiał skutkować wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego. W tym miejscu wskazać należy, że w dniu 26.02.2019 r. zostały złożone wyjaśnienia Wójta Gminy Trzebownisko w piśmie znak BR.6722.9.18.19. gdzie przedstawiono argumentację wskazującą na brak potrzeby ustalania minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy w niniejszej zmianie planu w sytuacji gdy określone zostały inne parametry takie jak: wysokości zabudowy w rzędnych (ze względu na specyficzne uwarunkowania wynikające z położenia terenu w obrębie lotniska), powierzchnia biologicznie czynna oraz powierzchnia zabudowy, nie może zostać uznane za zasadną. W ocenie organu nadzoru nie mają one bezpośredniego przełożenia na ograniczenie minimalnej jak i maksymalnej intensywności zabudowy. Uwzględniając wprowadzone ustalenia dotyczące wysokości jak i maksymalnej powierzchni zabudowy, na przedmiotowym terenie będą mogły powstać obiekt o zróżnicowanej ilości kondygnacji od 1 do 10, co będzie miało wymierne przełożenie na intensywność zabudowy. Wymóg ustalenia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jak to wskazano powyżej jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IV/30/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia I zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo – Technicznego – II etap w części położonej w gminie Trzebownisko, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU
PRAWNEGO I NADZORU**

Małgorzata Wąsacz