



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 08-12-2023

Znak: SPN.III.4130.67.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.)

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr LVI/326/2023 Rady Gminy Łączna z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zmiany Nr 8 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – Gminy Łączna, zwanej dalej planem, w zakresie:

- § 2 pkt 21 uchwały,
- § 21 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały,
- § 22 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały,
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b, c, pkt 3 lit. d oraz pkt 5 uchwały,
- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście planu, jak i na rysunku (załącznik nr 1 do uchwały), dotyczących terenu komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonego symbolem 10KR.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Łączna podjęła uchwałę Nr LVI/326/2023 w sprawie zmiany Nr 8 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – Gminy Łączna, zwanej dalej planem.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami wpłynęła do tut. organu w dniu 7 listopada 2023 r., natomiast dokumentację prac planistycznych dostarczono w dniu 8 listopada 2023 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W dniu 21 listopada 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącej Rady Gminy Łączna złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 27 listopada 2023 r., znak: Or.0711.69.2023, zwanym dalej odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, Przewodnicząca Rady Gminy Łączna odniosła się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 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). Tym samym, tutaj organ dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.,

- Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), zwanego dalej rozporządzeniem.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że 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.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisy § 6 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej ZTP, poprzez niezrozumiały zapis legislacyjny dotyczący określenia nachylenia połaci dachowych dachów płaskich.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Stosownie do § 143 ZTP do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

W związku z czym zastosowanie będzie miał § 6 ZTP, który przewiduje, że przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Tymczasem w nadzorowanej uchwale:

- w § 2 pkt 21 uchwały definiując dach płaski, stwierdzono że ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o „dachu płaskim – należy przez to rozumieć dachy o nachyleniu połaci dachowych nie przekraczającym 120”.

Przedstawienie w uchwale wyrażenia „120” zamiast zastosowania odpowiedniego oznaczenia jednostek miar kąta, spowodowało że zapis dotyczący nachylenia połaci dachowych dachów płaskich jest niezrozumiały. Co może powodować wątpliwości na etapie wydawania pozwolenia na budowę.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że oznaczenie „120” pojawiło się na etapie wprowadzenia uchwały do edytora aktów i jest to oczywista omyłka.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy błąd ma charakter istotny i powoduje, że:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, oznaczone symbolami: od 1MNW-MNB do 8MNW-MNB,
- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczone symbolami: od 1MN-U do 5MN-U, w których dopuszczono dachy płaskie - § 21 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały oraz § 22 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały, posiadają nieczytelny zapis dot. kąta nachylenia dachów (w związku z wadliwą definicją dachu płaskiego). Zapisy planu miejscowego należy redagować w taki sposób, aby były dokładne i zrozumiałe dla adresatów. Normy w nim zawarte powinny wyrażać intencje prawodawcy.

Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi akt prawa miejscowego powinien kierować się określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej legislacji. Nakazuje ona formułowanie przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Zapisy planu powinny być na tyle precyzyjne, czytelne i jednoznaczne, by na etapie realizacji jego postanowień, nie było wątpliwości co do właściwej interpretacji jego ustaleń. Na konieczność sporządzenia planu miejscowego w sposób czytelny wskazał m.in:

- Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18: „1. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do parametrów lokalizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych”,
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1476/19: „Plan miejscowy pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predykcyjną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”.

Reasumując, zamieszczenie w treści planu niezrozumiałych/nieczytelnych ustaleń, w zakresie geometrii dachów płaskich na terenach oznaczonych symbolami: MNW-MNB oraz MN-U, jest niedopuszczalne, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Dlatego należało wyeliminować z planu § 2 pkt 21 uchwały, § 21 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały oraz § 22 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez ustalenie w planie miejscowym na jednym terenie funkcji ze sobą sprzecznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W § 24 ust. 1 pkt 1 uchwały, dla terenu produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych lub wielkotowarowej produkcji rolnej oznaczonego symbolem RZP-RZW, określono przeznaczenie podstawowe jako:

- „teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych”,
- „teren wielkotowarowej produkcji rolnej”.

W § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b, c, pkt 3 lit. d oraz pkt 5 uchwały dla przedmiotowego terenu jednym z przeznaczeń uzupełniających jest teren usług nieuciążliwych oraz teren składów i magazynów.

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia teren oznaczony symbolem RZP (teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich) oraz teren oznaczony symbolem RZW (teren wielkotowarowej produkcji rolnej) zaliczony jest do trzeciego poziomu klasy przeznaczenia terenu. Drugim poziomem klasy przeznaczenia terenu jest teren oznaczony symbolem RZ (teren zabudowy związanej z rolnictwem), a pierwszym poziomem jest teren oznaczony symbolem R (teren rolnictwa).

W świetle art. 2 ust. 1 pkt 3 i 4 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 ze zm.), gruntami rolnymi są grunty:

- pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu,
- pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Dopuszczenie, na terenie rolnictwa, możliwości lokalizowania każdego rodzaju usług nieuciążliwych (zdefiniowanych w § 2 pkt 17 uchwały) oraz składów i magazynów, które nie są związane z funkcją rolniczą, jest sprzeczne z podstawowym przeznaczeniem terenu RZP-RZW (§ 24 ust. 1 pkt 1 uchwały). Funkcja rolna z funkcją dowolnych usług nieuciążliwych i dowolnych składów i magazynów wzajemnie się wykluczają.

Obowiązek określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma pełnić dany teren. Wojewoda Świętokrzyski nie przeczy ugruntowanej linii orzeczniczej, zgodnie z którą dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia 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.

Tezę tę potwierdza szereg orzeczeń sądów administracyjnych, w tym wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020r., sygn. akt II.OSK 428/18.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy planu, w których dopuszczono na tym samym terenie realizację funkcji związanej z rolnictwem jednocześnie dopuszczając możliwość funkcji usługowej oraz terenu składów i magazynów, a więc funkcji o różnym, wykluczającym i sprzecznym z sobą przeznaczeniu, wprowadzają stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenu. Alternatywnie odmienne, wzajemnie wykluczające się przeznaczenie terenu w istotnym stopniu narusza zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Należy nadmienić również, że łączenie funkcji rolnej z funkcją ogólnych usług oraz składów i magazynów (całkowicie niezwiązanych z rolnictwem) może budzić trudności interpretacyjne organów podatkowych zakresie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości - inny podatek jest od nieruchomości rolnych, a inny od budowlanych (usługowych, składów i magazynów).

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że na terenie części działki nr ewid. 161/30 (teren oznaczony symbolem RZP-RZW) obecnie znajduje się duże gospodarstwo rolne, z hodowlą trzody chlewnej. Docelowo w zamierzeniach właściciela nieruchomości i gospodarstwa, kierunek działalności hodowlanej przestaje być przyszłościowy. Obecna uciążliwość produkcji trzody chlewnej jest niemniej uciążliwa jak tereny usług, składów i magazynów. „Sprzeczność tych funkcji mogłaby pojawić się jedynie w przypadku wystąpienia jej w towarzystwie terenu produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich lub wielkotowarowej produkcji rolnej jako funkcji równoważnej – funkcji podstawowej”. (...) „Nie istnieje

zakaz prowadzenia przez rolnika, czy właściciela dużego gospodarstwa, zarówno działalności z zakresu produkcji rolniczej jak i działalności gospodarczej pozarolniczej. Obecnie staje się to dla ambitnych przedsiębiorców formą dywersyfikowania działań inwestycyjnych”.

Odnosząc się do ww. odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, należy stwierdzić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien określać przyszłe przeznaczenie danego terenu.

Skoro zatem kierunek działalności hodowlanej (trzoda chlewna) przestaje być przyszłościowy, to nic nie stało na przeszkodzie, aby w planie miejscowym określić inne przeznaczenie przedmiotowego terenu (poza rolnicze) – tym bardziej, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łączna daje taką możliwość. Teren określony w planie jako RZP-RZW, w studium znajduje się na obszarach ośrodka aktywności ekonomicznej, oznaczonego symbolem UAE.

Funkcja podstawowa jako gospodarstwo rolne z hodowlą trzody chlewnej jest w oczywisty sposób sprzeczna z funkcją uzupełniającą - dowolnych usług nieuciążliwych (zgodnie z rozporządzeniem np. usługami turystyki; gastronomii; zdrowia i pomocy społecznej; nauki; edukacji; sportu i rekreacji; kultury i rozrywki), czy dowolnych składów i magazynów.

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 1, art. 20 ust.1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak powiązania części tekstowej planu z częścią graficzną planu w zakresie terenu komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonego symbolem 10KR.

Stosownie do art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy składa się z części tekstowej oraz części graficznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

W świetle § 8 ust. 2 rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Analiza nadzorcza uchwały wykazała, że planie miejscowym występuje sprzeczność między treścią uchwały a rysunkiem planu, w określeniu szerokości (w liniach rozgraniczających) pasa drogowego terenu komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonego symbolem 10KR.

Z § 28 ust. 2 pkt 1 uchwały wynika, że minimalna szerokość pasa terenu drogi 10KR wynosi 8,0m. Natomiast na rysunku planu podano wymiar tego parametru jako 6m.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że w treści uchwały nastąpiła oczywista omyłka w określeniu szerokości pasa drogi wewnętrznej 10KR oraz że: „Prawidłowy wymiar został wskazany na załączniku Nr 1 do uchwały – rysunku planu i wynosi 6,0m (wymiar na rysunku)”.

Takiej wady uchwały nie można uznać za oczywistą omyłkę, ponieważ nie wiadomo, z której części planu mamy odczytać ten parametr, czy z części tekstowej, czy z części graficznej planu.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że pełny obraz rozwiązań planistycznych wynika z łącznego odczytania zarówno części graficznej, jak i tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego, a obydwie te części winny być spójne (m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 645/20). Rozbieżność pomiędzy zapisami tekstu planu miejscowego a załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. W rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm.) akt prawa miejscowego jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze

działania organów, które go ustanowiły. Tym samym plan miejscowy powinien nie naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Wskazana przez organ nadzoru rozbieżność pomiędzy tekstem planu a jego rysunkiem, może powodować problemy interpretacyjne i stać na przeszkodzie prawidłowego, tj. zgodnego z obowiązującym prawem rozumienia i stosowania przepisów przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak powiązania tekstu planu z załącznikiem graficznym, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej terenu komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonego symbolem 10KR.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

Wady uchwały dotyczące:

- niezrozumiałej definicji „niniejszej uchwały” przedstawionej w § 2 pkt 2 uchwały,
- nieprawidłowego odniesienia się w § 2 pkt 16 uchwały do § 20 ust. 1 planu,
- niespójność w określeniu daty i numeru uchwały występujących na rysunku planu,

w świetle odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, można uznać za nieistotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05). Dlatego powyższe błędy zostały zakwalifikowane przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr LVI/326/2023 Rady Gminy Łączna z dnia 30 października 2023 r., może funkcjonować w obrocie prawnym. Tym samym, **stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

W świetle 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.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski