



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 06-05-2022

Znak: SPN.III.4130.13.2022

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 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 2022 r., poz. 503)

#### **stwierdzam nieważność w całości**

uchwały Nr L/487/2022 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany Nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzu uchwalonego uchwałą Nr XVIII/152/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r.

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 marca 2022 r. Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę Nr L/487/2022 w sprawie uchwalenia zmiany Nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzu uchwalonego uchwałą Nr XVIII/152/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r., zwaną dalej zmianą planu.

Powyższa zmiana planu została zainicjowana uchwałą Nr LXII/801/2018 Rady Miasta Sandomierza z dnia 4 listopada 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzu uchwalonego uchwałą Nr XVIII/152/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 7 stycznia 2016 r. poz. 16 ze zm.

Celem uchwały była zmiana przeznaczenia części terenu upraw sadowniczych i ogrodniczych (oznaczonego symbolem 1 OS) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzu uchwalonego uchwałą Nr XVIII/152/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r., zwanym dalej planem pierwotnym, na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (oznaczone symbolami: 1MNi, 4MN oraz 5MNi). Zgodnie z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu przedmiotem ustaleń uchwały będą ustalenia zgodne z kierunkami polityki przestrzennej zawartymi w ustaleniach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Sandomierza ze zm., w zakresie określonym art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dostosowaniu do występujących potrzeb.

Tym samym należy stwierdzić, iż w ustaleniach (w treści) przytoczonej powyżej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia szczegółowe zostały objęte tą zmianą planu podczas, gdy precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały i uchwały ją zmieniającej.

Plan pierwotny sporządzony został co prawda zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale w brzmieniu obowiązującym w dacie 18 listopada 2015 r. Wówczas ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów (m.in. dla projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez

radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, dopuszczono określenie zasad i warunków sytuowania reklam oraz ogrodzeń). Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają ze współistnienia nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do części obszaru gminy, musi bowiem uwzględniać współistnienie „starych” i „nowych” unormowań.

Wobec powyższego, przedmiotowa zmiana planu miejscowego wraz z treścią pozostałych ustaleń planu pierwotnego (w odniesieniu do nowych terenów) muszą stanowić spójną całość (odczytywaną łącznie) i spełniać wymogi obowiązujących przepisów.

Należy zaznaczyć, że podjęcie przez Radę Miasta Sandomierza, uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego w dniu 4 lipca 2018 r. obligowało zatem organ wykonawczy gminy do dokonania takich zmian, które uwzględniałyby w pełni obecne wymogi wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Oceniana uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 7 kwietnia 2022 r.

W dniu 22 kwietnia 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz wezwał Burmistrza Miasta Sandomierza do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: UA.6721.15.2018.KWI, odniesiono 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 2022 r., poz. 503), zwanej dalej ustawą. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy 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 ustawy, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 ustawy, 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).

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

## **I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:**

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 37a ust. 1 ustawy poprzez niewykluczenie ze zmiany planu zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a także ogrodzeń określonych w planie pierwotnym.

Art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nie wymienia sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń jako obowiązkowych lub fakultatywnych ustaleń planu miejscowego.

Zgodnie z art. 37a ustawy rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaj materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane.

Dnia 11 września 2015 r. weszła w życie Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015r., poz. 774), zwana dalej ustawą krajobrazową.

Przepisami art. 7 pkt 3 lit. b ustawy krajobrazowej uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który dopuszczał określenie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane. Jednocześnie w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Miasta Sandomierza w dniu 4 lipca 2018 r. przystąpiła do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, tj. po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej. Wobec powyższego ocenę legalności badanej uchwały należy dokonać na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązującej w dacie uchwalenia uchwały czyli przy uwzględnieniu art. 37a ustawy oraz bez uchylonego ustawy krajobrazowej art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy.

Organ nadzoru dokonując analizy uchwały Nr L/487/2022 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany Nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzy uchwalonego uchwałą Nr XVII11/152/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r. nie dopatrzył się zapisów o wyłączeniu stosowania wobec obszaru objętego zmianą § 9 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz § 17 ust. 5 pkt 12 planu pierwotnego. Brak niniejszych zapisów powoduje, że dla obszaru objętego zmianą planu obowiązują uchwalone, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, w planie pierwotnym zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń i ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane co nie jest dopuszczalne w aktualnym stanie prawnym. Zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego materii określonej w art. 37a ust. 1 ustawy i uregulowanie jej przez radę gminy w odrębnej uchwale.

Reasumując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy obowiązującej art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy Rada Miasta Sandomierza była zobowiązana do wykluczenia ze stosowania wskazanych powyżej ustaleń uchwały zmienianej w stosunku do terenów objętych uchwałą Nr L/487/2022. Ustalenia planu przedstawiające zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a także ogrodzeń, w świetle wyżej przytoczonych przepisów, są niedopuszczalne i wymagają stwierdzenia nieważności. Potwierdzeniem tej tezy są liczne wyroki sądów administracyjnych m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17.

**2.** Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 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) poprzez niewykluczenie ze zmiany planu ustaleń planu pierwotnego dot. możliwości wydzielenia innych niż na rysunku planu terenów dróg wewnętrznych.

Należy zaznaczyć, że do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe – zgodnie z § 12 ust. 1 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).

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

W myśl § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W uchwale nie stwierdzono, że ustalenia dopuszczające wydzielenie nieoznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych, zawarte w § 12 ust. 4 planu pierwotnego, nie obowiązują dla obszaru objętego zmianą planu. Tym samym, ww. ustalenia z planu pierwotnego obowiązują dla przedmiotowej zmiany planu, co jest nieprawidłowe.

Zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 1 do rozporządzenia) drogi wewnętrzne (oznaczone symbolem KDW - kolor jasnoszary) stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenów. Stąd też droga wewnętrzna – traktowana jako odmienny rodzaj przeznaczenia terenu – musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia. Lokalizacja dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmiennie zasady zagospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12).

A zatem ustalenia planu miejscowego dopuszczające możliwości wyznaczenia przedmiotowych dróg wewnętrznych bez wyodrębnienia ich liniami rozgraniczającymi na rysunku planu należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Burmistrza (pismo z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: UA.6721.15.2018.KWI), że zakres zmiany planu określony w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu określił jedynie zmianę przeznaczenia terenów IOS – upraw sadowniczych i ogrodniczych na rzecz zabudowy jednorodzinnej – 1MNi, 4MN i 5MNi, a pozostałe ustalenia planu pierwotnego, których ustalenia w 2015 r. były zgodne z prawem, nie były przedmiotem planu i nie muszą być zmieniane.

Na sesji w dniu 4 listopada 2018 r. Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę Nr LXII/801/2018 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzu uchwalonego uchwałą Nr XVIII/152/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 7 stycznia 2016 r. poz. 16 ze zm.

Jak wynika z treści § 1 tej uchwały: „2. Zmiana planu dotyczy części terenu oznaczonej w planie symbolem IOS. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem zmiany planu. 3. Celem planu jest zmiana przeznaczenia terenu oznaczonego IOS - tereny upraw sadowniczych i ogrodniczych na tereny zabudowy jednorodzinnej. 4. Przedmiotem ustaleń Zmiany nr 1 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego osiedla „Chwałki I” w Sandomierzu będą ustalenia zgodne z kierunkami polityki przestrzennej zawartymi w ustaleniach Studium Uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Sandomierza uchwalonego uchwałą Nr XXV/163/2000 Rady Miasta Sandomierza z dnia 24 lutego 2000r. ze zmianami: zmiana I etap, uchwalona uchwałą Nr XI/83/2007 z dnia 4 lipca 2007r., I-zmianą uchwaloną uchwałą Nr XII/101/2007 z dnia 29 sierpnia 2007r. oraz zmianą II etap, uchwalona uchwałą Nr XL/344/2009 Rady Miasta Sandomierza z dnia 28 października 2009r. w zakresie określonym w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dostosowaniu do występujących potrzeb”.

Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna planu miejscowego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały i uchwały ją zmieniającej. Formułując zatem nowe ustalenia należało uwzględnić tak nowe przepisy prawa, jak również obowiązujące zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w taki sposób aby ustalenia te były spójne i nie wykluczały wzajemnie wykluczać. Należy również podkreślić, że ustalenia nie mogą być odmienne niż obecnie obowiązujące przepisy prawa.

## **II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:**

W § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały nieprawidłowo wskazano numery działek ewidencyjnych objętych zmianą planu tj. zgodnie z treścią zmiany planu teren o symbolu 5MNI obejmuje działkę nr ewid. 41/6, tymczasem z rysunku zmiany planu wynika, że obejmuje także działkę o nr ewid. 41/4.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza mały narożnik działki nr ewid. 41/4, stanowiący dojazd z ul. Ożarowskiej znajduje się w granicy zmiany planu. Dlatego powyższa działka powinna być wskazana w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały. Opisane w pkt II niniejszego uzasadnienia naruszenie stanowi błąd pisarski i dlatego zostało zakwalifikowane przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Jednocześnie tut. organ przyjmuje wyjaśnienia Burmistrza Miasta Sandomierza zawarte w odpowiedzi z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: UA.6721.15.2018.KWI, na punkty 1a i 4 zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, i w tym zakresie odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w całości.

**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.**

**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.**

Zbigniew Koniusz  
Wojewoda Świętokrzyski

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

Identyfikator dokumentu	1901010.5048535.6282527
Nazwa dokumentu	RN w całości zm. planu Chwałki Sandomierz.pdf
Tytuł dokumentu	RN w całości zm. planu Chwałki Sandomierz
Sygnatura dokumentu	SPN.III.4130.13.2022
Data dokumentu	2022-05-06
Skrót dokumentu	20BC9E421AA8250470CFA15451160B3077371757
Wersja dokumentu	1.18
Data podpisu	2022-05-06 08:27:03
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2022-05-06

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Justyna Janik)