



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 22-06-2023

Znak: SPN.III.4130.22.2023

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)

stwierdzam nieważność w całości

uchwały Nr LXI/341/2023 Rady Gminy Sadowie z dnia 15 maja 2023 r. w sprawie zmiany Nr 10 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Sadowie obejmującego sołectwo Zwola.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 15 maja 2023 r. Rada Gminy Sadowie podjęła uchwałę Nr LXI/341/2023 w sprawie zmiany Nr 10 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Sadowie obejmującego sołectwo Zwola, zwanej dalej planem.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 23 maja 2023 r.

W dniu 7 czerwca 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącemu Rady Gminy Sadowie złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Przewodniczący Rady Gminy Sadowie pismem z dnia 15 czerwca 2023 r., znak: RG.0004.24.2023 (zwanym dalej odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego), odniósł 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), zwanej dalej u.p.z.p.,
- 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), zwanego dalej rozporządzeniem, w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

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, 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. 1 u.p.z.p., art. 2 Konstytucji RP oraz przepisy § 6 i § 124 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 geometrii dachów głównej bryły budynków zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego, m. in. zgodnie z przepisami odrębnymi.

W świetle § 6 ZTP przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W myśl § 143 ZTP do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się m. in. ustalenia działu I w rozdziałach 1-7. § 124 ZTP stanowi, że podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Tymczasem:

- w § 20 ust. 2 pkt 6 lit a uchwały dotyczącym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami: od RM.1 do RM.7, w zakresie kształtowania formy architektonicznej określono, że:

„geometra dachów głównej bryły budynków: $\frac{3}{4}$ o jakich mowa w pktcie 1 lit. a: dwuspadowe lub wielospadowe, o kącie nachylenia połaci dachowych od 25^0 do 45^0 ; dachy płaskie można stosować jedynie w przypadku regulacji tarasu lub dachów zielonych; $\frac{3}{4}$ o jakich mowa w pktcie 1 lit. b: dwuspadowe lub wielospadowe, o kącie nachylenia połaci dachowych od 20^0 do $45^{0''}$ ”.

- w § 21 ust. 2 pkt 6 lit a uchwały dotyczącym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem MN.1, w zakresie kształtowania formy architektonicznej określono, że:

„geometra dachów głównej bryły budynków: $\frac{3}{4}$ o jakich mowa w pktcie 1 lit. a: dwuspadowe lub wielospadowe, o kącie nachylenia połaci dachowych od 25^0 do 45^0 ; dachy płaskie można stosować jedynie w przypadku regulacji tarasu lub dachów zielonych; $\frac{3}{4}$ o jakich mowa w pktcie 1 lit. b: dwuspadowe lub wielospadowe, o kącie nachylenia połaci dachowych od 20^0 do $45^{0''}$ ”.

- w § 20 ust. 2 pkt 6 lit d uchwały odniesiono się do „pkt. 6 lit. a, tiret pierwsze”. Należy zauważyć, że § 20 ust. 2 pkt 6 lit a uchwały nie posiadają tiret.

- w § 21 ust. 2 pkt 6 lit d uchwały odniesiono „pkt. 6 lit. a, tiret pierwsze”. Należy zauważyć, że § 21 ust. 2 pkt 6 lit a uchwały nie posiadają tiret.

Zastosowanie w uchwale wyrażenia algebraicznego „ $\frac{3}{4}$ ” zamiast zastosowania odpowiednich jednostek redakcyjnych zgodnych z techniką prawodawczą określoną w ZTP spowodowało, że zapis dotyczący geometrii dachów jest niezrozumiały.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że oznaczenie „ $\frac{3}{4}$ ” pojawiło się przy wprowadzaniu treści uchwały do legislatora i stanowi błąd techniczny – programowy i oczywistą omyłkę.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy błąd ma charakter istotny i powoduje, że główna bryła budynków zabudowy zagrodowej nieczytelny zapis dot. geometrii dachów. Posłużenie się w § 20 ust. 2 pkt 6 lit a

uchwały oraz w § 21 ust. 2 pkt 6 lit a uchwały ułamkiem $\frac{3}{4}$ zamiast tiret uniemożliwia odwołanie się w dalszej treści uchwały do konkretnej jednostki redakcyjnej.

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 predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”.

Reasumując zamieszczanie w treści planu niezrozumiałych/nieczytelnych ustaleń, w zakresie kształtowania formy architektonicznej dot. geometrii dachów budynków całego obszaru objętego przedmiotowym planem, jest niedopuszczalne, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 3 pkt 2a Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.) poprzez dopuszczenie usług zlokalizowanych w lokalach wbudowanych w budynki o przeznaczeniu podstawowym (czyli zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej), których powierzchnia stanowi nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej tych budynków.

Zgodnie z art. 3 pkt. 2a Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Tymczasem w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej symbolem MN.1, nieprawidłowo dopuszczono usługi wbudowane w budynki o przeznaczeniu podstawowym (czyli budynki mieszkalne jednorodzinne), których powierzchnia stanowi nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej tych budynków.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że ustalenia dopuszczające realizację zabudowy usługowej do 40% w budynku mieszkalnym są zasadne, wykazują dbałość o interes mieszkańców i nie powodują niezgodności z prawem, a „podniesiony przepis wynikający z ustawy Prawo budowlane (art. 3 pkt 2) ma na celu w jasny sposób dopuszczenie działalności usługowej we własnym domu, na etapie pozwolenia na budowę i realizacji budynku, nie zaś ograniczenie ustaleń w miejscowych planach w zakresie funkcji usługowej i nie dopuszczenie innych, właściwych dla danego terenu i zgodnych z ustaleniami studium ustaleń”.

Organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska. Unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych zlokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym

dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Według zaś zapisu w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały dopuszczono usługi, których „powierzchnia stanowi nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej tych budynków” (czyli budynków mieszkalnych jednorodzinnych). W ocenie organu nadzoru, przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi. Powyższe potwierdzają liczne orzeczenia sądów administracyjnych, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 76/19.

A zatem zapis zawarty w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały dopuszczający usługi zlokalizowane w lokalach wbudowanych w budynki o przeznaczeniu podstawowym (czyli zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej), których „powierzchnia stanowi nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej tych budynków” jest nieprawidłowy i stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. W § 6 uchwały występują dwa punkty 14. Zgodnie z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego powyższy błąd stanowi oczywistą pomyłkę.

2. W § 22 uchwały nieprawidłowo odniesiono się do § 2 pkt 18 uchwały, ponieważ pkt 18 § 2 uchwały nie dotyczy planu pierwotnego. Zgodnie z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego powyższy błąd stanowi oczywistą pomyłkę – zamiast odniesienia się do § 2 pkt 18 uchwały, powinno być odniesienie się do § 2 pkt 19 uchwały.

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 błędy w pkt II niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego zostały zakwalifikowane, przez organ nadzoru, do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały, określone w petitum niniejszego rozstrzygnięcia, jest uzasadnione. Z uwagi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego dotyczy całego obszaru objętego planem, należy stwierdzić nieważność uchwały w całości.

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