



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 16-11-2023

Znak: SPN.III.4130.63.2023

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 LXXXI/662/2023 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 29 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze cmentarza w części obrębu geodezyjnego Wzdół Kolonia na obszarze Gminy Bodzentyn, w zakresie:

- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście planu, jak i na rysunku (załącznik nr 1 do uchwały), dotyczących terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (oznaczonych symbolami: 2.RM, 3.RM, 5.RM, 6.RM, 12.RM).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 września 2023 r. Rada Miejska w Bodzentynie podjęła uchwałę Nr LXXXI/662/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze cmentarza w części obrębu geodezyjnego Wzdół Kolonia na obszarze Gminy Bodzentyn.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami nr 1, nr 2 i nr 3 oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 6 października 2023 r., natomiast załączniki Nr 4 dostarczono w dniu 17 października 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 30 października 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącej Rady Miejskiej w Bodzentynie złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów. Pismem z dnia 8 listopada 2023 r., znak: RMB.0004.31.2023, zwanym dalej odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Bodzentynie 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 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), 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 oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 93 ust. 2a Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.) poprzez ustalenie powierzchni nowo wydzielonych działek na 1500m² dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (które zalicza się do terenów rolnych).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. burmistrz sporządza projekt planu miejscowego, m. in. zgodnie z przepisami odrębnymi.

W świetle art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j. t. Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 ze zm.) gruntem rolnym jest grunt pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

W § 15 ust. 3 pkt 7 uchwały, dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (oznaczonych symbolami: 2.RM, 3.RM, 5.RM, 6.RM, 12.RM), ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych - 1500m².

Zabudowę zagrodową zalicza się do terenów rolnych. Z obowiązujących przepisów wynika, że podział gruntów rolnych jest możliwy w przypadku, gdy powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 3000m².

Nie można zgodzić się z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, że określenie dla zabudowy zagrodowej powierzchni nowo wydzielonych działek na 1500m² jest zgodne z ustaleniami studium. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bodzentyn (przyjęte uchwałą Nr XLIII/367/2021 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 28 maja 2021 r.), które podlegało ocenie zgodności z prawem tut organu, nie wskazuje przedmiotowego parametru dla zabudowy zagrodowej. A zatem należy przyjąć, że powierzchnię nowo wydzielonych działek dla zabudowy zagrodowej określają przepisy odrębne (czyli nie mniej niż 3000m²).

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p., art. 2 Konstytucji RP oraz przepisy § 6 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 zabudowy zagrodowej.

W świetle § 6 ZTP 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 § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały dotyczącym zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonych symbolami: 2.RM, 3.RM, 5.RM, 6.RM, 12.RM), ustalono że: „w zakresie geometrię dachu ustala się dachy płaskie, jednospadowe i wielospadowe o pochyleniu głównych połaci od 25o do 45o włącznie”.

Przedstawienie w uchwale wyrażenia „o” zamiast zastosowania odpowiedniego oznaczenia jednostek miar kąta, spowodowało że zapis dotyczący geometrii dachów jest niezrozumiały. A zatem zapis § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały powinien być zredagowany poprawnie.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że oznaczenie „o” pojawiło się w wyniku błędu technicznego oprogramowania przy wprowadzaniu uchwały do programu.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy błąd ma charakter istotny i powoduje, że zabudowa zagrodowa posiada nieczytelny zapis dot. geometrii dachów. 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 predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”.

Reasumując zamieszczanie w treści planu niezrozumiałych/nieczytelnych ustaleń, w zakresie geometrii dachów budynków na terenach zabudowy zagrodowej, jest niedopuszczalne, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 17 pkt 9 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez uchwalenie innego projektu planu miejscowego w porównaniu do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. burmistrz wykląda projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu.

W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy.

U.p.z.p. w art. 17 wymienia enumeratywnie szereg czynności jakie podejmuje organ gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Jednym z końcowych etapów sporządzania projektu planu jest jego wyłożenie do publicznego wglądu (art. 17 pkt 9 u.p.z.p.), następnie burmistrz przedstawia projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag radzie gminy do uchwalenia (art. 17 pkt 14 u.p.z.p.) i ostatecznie rada gminy powinna taki projekt planu uchwalić (art. 20 ust. 1 u.p.z.p). Nie ulega wątpliwości, że projekt planu wyłożony do publicznego wglądu nie może się różnić od uchwalonego planu miejscowego. W przeciwnym przypadku zainteresowane podmioty nie miałyby możliwości zapoznania się ze zmienionym projektem planu i wniesienia ewentualnych uwag.

Tymczasem z analizy porównawczej projektu tekstu planu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 4 maja 2023 r. do 26 maja 2023 r., z tekstem uchwalonego planu miejscowego, wynika że dokonano istotnych zmian § 15 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały, dotyczących terenów zabudowy zagrodowej, tj.:

Projekt tekstu planu (treści uchwały) wyłożony do publicznego wglądu	Uchwalony tekst planu (treść uchwały)
§ 15 ust. 2 pkt 3 i 4: 3) w zakresie geometrię dachu ustala się dachy jednospadowe, dwuspadowe i wielospadowe o pochyleniu głównych połaci od 25 ⁰ do 45 ⁰ włącznie, przy czym dopuszcza się dachy płaskie dla budynków gospodarczych, 4) brak	§ 15 ust. 2 pkt 3 i 4: 3) dopuszcza się realizację dróg, w szczególności dojazdów do gruntów rolnych oraz terenów zieleni naturalnej oznaczonej symbolem ZN. 4) w zakresie geometrię dachu ustala się dachy płaskie, jednospadowe, dwuspadowe i wielospadowe o pochyleniu głównych połaci od 25 ^o do 45 ^o włącznie.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, że wprowadzone zmiany do planu miejscowego są nieistotne.

Wniesienie znaczącej zmiany w projekcie planu po jego wyłożeniu do publicznego wglądu i uchwalenie planu miejscowego w nowym kształcie, bez ponowienia etapów postępowania planistycznego, jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

Wprowadzanie zmiany, o których mowa wyżej, dla określonych terenów (lub ich części), może powodować konflikt interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, mogą naruszać interesy innych właścicieli, dlatego każda ze stron powinna mieć możliwość zgłoszenia w tym zakresie własnych uwag. Brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, pozbawia ich takiej możliwości.

Tezę tę potwierdza szereg wyroków sądów administracyjnych, w tym wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 2150/20.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. Występuje niespójność między § 3 ust. 1 pkt 8 a § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały.

Z § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały wynika, że w planie miejscowym określono „granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów – obszary szczególnego zagrożenia powodzią”.

Natomiast w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały stwierdzono, że w planie nie określa się: „granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (...)”.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego oraz analizy planu miejscowego i dokumentacji prac planistycznych wynika, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie występują na terenie objętym planem. A zatem należy stwierdzić, że zapis zawarty w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały, o brzmieniu: „- obszary szczególnego zagrożenia powodzią”, jest bezprzedmiotowy.

2. W § 15 ust. 4 pkt 3 uchwały, w § 16 ust. 4 pkt 3 oraz w § 19 ust. 4 pkt 3 uchwały, dot. ustaleń w zakresie parkowania, nieprawidłowo odniesiono się do § 10 pkt 2. § 10 pkt 2 uchwały odnosi się do strefy ochronnej oddziaływania linii elektroenergetycznej, a nie do zasad parkowania.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że w ww. przepisach uchwały nastąpił błąd przy korygowaniu numeracji planu. Zamiast odniesienia się do § 10 pkt 2 uchwały, powinno być odniesienie do § 11 pkt 2 uchwały.

3. W § 16 ust. 1 uchwały nieprawidłowo odniesiono się do ustaleń § 2 pkt 6, ponieważ § 2 uchwały posiada ustępy i punkty. Żaden z ustępów nie posiada pkt 6.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że nastąpił błąd. W § 16 ust. 1 uchwały zamiast odniesienia się do § 2 pkt 6, powinno być odniesienie do § 2 ust. 1 pkt 5.

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 LXXXI/662/2023 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 29 września 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