URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 25. 07. 2022
L.dz. 11060 Zał.
Podpis

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2021-07-22

P.II. 4131.2.187.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 24 uchwały Nr XXXVI/434/22 Rady Gminy Żyraków z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków, obszaru położonego w miejscowościach Zawierzbie i Straszęcin – ETAP A.

UZASADNIENIE

W dniu 20 czerwca 2022 r. Rada Gminy w Żyrakowie podjęła uchwałę Nr XXXVI/434/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków, obszaru położonego w miejscowościach Zawierzbie i Straszęcin – ETAP A.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezspornym jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

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 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Wskazać zatem należy, że zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (tekstową i graficzną) określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też „procedurą planistyczną") - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego" - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

W przedmiotowej uchwale, organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości w zakresie zgodności ustaleń planu z kierunkami wyznaczonymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Żyraków, gdyż ustalenia planu dla terenu gospodarki odpadami oznaczonego na rysunku planu symbolem NO1, zawarte w § 24 ust. 3 pkt 4 uchwały dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określają na minimum 10%. Według zaś ustaleń Studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej powinien wynosić nie mniej niż 20%.

Zdaniem organu nadzoru zakres i stopień związania planów ustaleniami studium należy oceniać mając na uwadze odmienny charakter i stopień szczegółowości tych aktów, a zgodności nie można bowiem utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma więc doprecyzować te zasady, ale w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może „wychodzić" poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo).

Z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że plan miejscowy uchwala rada gminy, m.in. po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie m.in. z zapisami studium.

Jest niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium (patrz m.in. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1904/10;

wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11).

Przytoczona wyżej niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi lex specialis wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Żyraków.
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie.