



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 09-10-2024

Znak:SPN.III.4130.38.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 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 2024 r., poz. 1130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/51/2024 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego „Górna Kolonia” na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej **w części dotyczącej:**

- § 10 ust. 2 pkt 3, w zakresie wyrażen algebraicznych: „ $\frac{3}{4}$ ”,
- § 10 ust. 2 pkt 6 lit. a oraz b, w zakresie wyrażen algebraicznych: „ $\frac{3}{4}$ ”,
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „*lub jako obiekty wolnostojące*”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej podjęła uchwałę Nr IV/51/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego „Górna Kolonia” na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami wpłynęła do tut. organu w dniu 5 września 2024 r., natomiast dokumentację prac planistycznych (po wezwaniu – pismo z dnia 6 września 2024 r.) dostarczono w dniu 13 września 2024 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 20 września 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Wiceprzewodniczącej Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 30 września 2024 r., znak: IPP-I.6722.1.2020, 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 2024 r., poz. 1130), 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, tut. organ dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 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),

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.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. 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 niezrozumiałe zapisy legislacyjne dotyczące obsługi komunikacyjnej obszaru planu i obowiązku zapewnienia minimalnej ilości stanowisk postojowych.

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

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 nadzorowanej uchwale:

- w § 10 ust. 2 pkt 3, dotyczącym obsługi komunikacyjnej obszaru planu występuje dwukrotnie ułamek „ $\frac{3}{4}$ ”,

- w § 10 ust. 2 pkt 6 lit. a dotyczącym obowiązku zapewnienia minimalnej ilości stanowisk postojowych dla terenów oznaczonych symbolami: UO, U, US, MWn, MW, MN, MN.U występuje czterokrotnie ułamek „ $\frac{3}{4}$ ”,

- w § 10 ust. 2 pkt 6 lit. b dotyczącym obowiązku zapewnienia minimalnej ilości stanowisk postojowych dla terenów oznaczonych symbolami: UO, US występuje dwukrotnie ułamek „ $\frac{3}{4}$ ”.

Przedstawienie w uchwale wyrażenia algebraicznego (ułamek) „ $\frac{3}{4}$ ” spowodowało, że zapisy odnoszące się do obsługi komunikacyjnej obszaru planu i obowiązku zapewnienia minimalnej ilości stanowisk postojowych są niezrozumiałe.

Z odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że powyższe wyrażenie algebraiczne „*jest wynikiem błędnego działania oprogramowania legislatora. Stanowi oczywisty błąd, który pojawił się w miejsce wcześniej znajdujących się w tym miejscu tiretów*”.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa nieprawidłowość ma charakter istotny i powoduje, że zapisy § 10 ust. 2 pkt 3, jak również § 10 ust. 2 pkt 6 lit. a oraz b uchwały nie są czytelne. Przyjęte wyliczenie w postaci ułamka „ $\frac{3}{4}$ ” uniemożliwia prawidłowe odwołanie się do jednostek redakcyjnych oraz niweczy sens ustaleń w zakresie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem i zapewnienia minimalnej ilości stanowisk postojowych. 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 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 użycia ułamka „ $\frac{3}{4}$ ” do określenia obsługi komunikacyjnej obszaru planu i obowiązku zapewnienia minimalnej ilości stanowisk postojowych jest niedopuszczalne, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Dlatego należało wyeliminować z planu osiem wyrażen algebraicznych „ $\frac{3}{4}$ ” zawartych w § 10 ust. 2 pkt 3 i w § 10 ust. 2 pkt 6 lit. a oraz b uchwały.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia poprzez niewskazanie maksymalnej wysokości dla budynków usługowych (usługi nieuciążliwe) jako obiektów wolnostojących na terenach zabudowy usługowej z zakresu oświaty, edukacji i kultury oznaczonych symbolami UO.1, UO.2, UO.3.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustala się wymogi dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, które powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni

zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Tymczasem w analizowanej uchwale, w § 24 ust. 2 pkt 1 uchwały nie wskazano maksymalnej wysokości dla budynków usługowych (usługi nieuciążliwe) jako obiektów wolnostojących.

Z odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że *„brak tego parametru dla zabudowy usług nieuciążliwych wynika z pomyłki pisarskiej, ponieważ powinno być w § 24 ust.2 pkt 1 lit. a uchwały: „budynków o przeznaczeniu podstawowym o jakich mowa w § 24 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. a oraz e do 16,0 m i maksymalnie 4 kondygnacje nadziemne”*.

Nie można zgodzić się z powyższym stanowiskiem, ponieważ zarówno w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu, jak i projektach przekazanych do uzgodnień i opiniowania, § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały odnosił się wyłącznie do § 24 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. e uchwały. Dlatego nie można uznać powyższego za pomyłkę pisarską.

A zatem skoro ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy stanowi obowiązkowy element planu miejscowego, to biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić nieważność § 24 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały w zakresie sformułowania: *„lub jako obiekty wolnostojące”*.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr IV/51/2024 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 29 sierpnia 2024 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.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski