DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 23 sierpnia 2023 r.

Poz. 3381

Podpisany przez:
Łukasz Wilkiewicz
Data: 23.08.2023 11:27:21

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR SPN.III.4130.47.2023
WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 2023 r.

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 części

uchwały Nr XCVII.644.2023 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kunów obejmującego sołectwo Kolonia Piaski dotyczącej:

1. § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „lub zlokalizowane w lokalach wbudowanych w budynki o przeznaczeniu podstawowym” oraz „całkowitej tych budynków lub”,

2. Wszystkich ustaleń zmiany planu, zarówno w tekście, jak i na rysunku (załączniku Nr 1 do uchwały), dotyczących terenów:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: MN.1, MN.4, MN.5, MN.6, MN.7,
- terenów rolniczych, oznaczonych symbolami: R.4, R.5,
- terenów zieleni nieurządzonej i roślinności łęgowej, oznaczonych symbolami: ZN.1, ZN.2, ZN.3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 lipca 2023 r. Rada Miejska w Kunowie podjęła uchwałę Nr XCVII.644.2023 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kunów obejmującego sołectwo Kolonia Piaski, zwanej dalej planem.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 19 lipca 2023 r.

W dniu 1 sierpnia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Kunowie złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 7 sierpnia 2023 r., znak: Or.0004.32.2023.KS, zwanego dalej odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, 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 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 oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części 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. 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.

W świetle art. 15 ust. 1 u.p.z.p. burmistrz sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Zgodnie z art. 3 pkt. 2a ustawy Prawo budowlane w budynku mieszkalnym jednorodzinnym dopuszcza się wydzielenie 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, w którym dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (oznaczonych symbolami od MN.1 do MN.8), przeznaczeniem dopuszczalnym są: „usługi o charakterze komercyjnym w zabudowie wolonostojącej lub zlokalizowane w lokalach wbudowanych w budynki o przeznaczeniu podstawowym, których powierzchnia stanowi nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej tych budynków lub terenu działki budowlanej lub terenu inwestycji”.

A zatem w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, nieprawidłowo dopuszczono 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.

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 lokalizowanych 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 Sądy Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 76/19.

Reasumując, zapisy zawarte w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały dopuszczające 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 są wadliwe i stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew, krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (t. j.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1247), zwanego dalej rozporządzeniem kolejowym oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 7 rozporządzenia poprzez brak określenia szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej o znaczeniu państwowym.

§ 4. rozporządzenia kolejowego określa odległości wykonywania robót ziemnych od obszaru kolejowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W świetle § 4 pkt 7 rozporządzenia w planie miejscowym ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Obszar objęty przedmiotowym planem przylega do linii kolejowej nr 25 Łódź Kaliska – Dębica (odcinek: Łódź Kaliska – Ocice), który zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 552 ze zm.), stanowi odcinek linii kolejowej o znaczeniu państwowym.

Zapisy planu miejscowego niewystarczająco określają ustalenia w zakresie ograniczeń w użytkowaniu terenów przyległych do linii kolejowej nr 25.

Zapis § 17 ust. 6 uchwały o brzmieniu: „ustala się zakaz lokalizacjo budowli i budynków, nasadzeń drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej wyznaczonej w planie, oznaczonej KK.1 i w odległości wynikającej z przepisów odrębnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa ruchu kolejowego” jest nieprecyzyjny/niejasny, ponieważ nie wskazuje konkretnie parametru (wyrażonego w metrach) sąsiedztwa linii kolejowej i nie wyczerpuje ograniczeń wynikających z rozporządzenia kolejowego. Również rysunek planu nie przedstawia tego elementu. W rysunku planu wyznaczono „strefę ograniczonego użytkowania wokół terenów kolejowych” natomiast nie przedstawiono „sąsiedztwa linii kolejowej”, o którym mowa w § 17 ust. 6 uchwały. Tym samym „sąsiedztwo linii kolejowej” nie jest tożsame ze „strefą ograniczonego użytkowania wokół terenów kolejowych”. Należy podkreślić, że w § 3 pkt 2 lit. j uchwały jest jedynie wskazane, że na rysunku planu „strefa ograniczonego użytkowania wokół terenów kolejowych” jest oznaczeniem informacyjnym wynikającym z przepisów odrębnych. Natomiast w dalszej treści uchwały nie ma ustaleń dot. przedmiotowej strefy, w tym nie przedstawiono szczególnych warunków zagospodarowania terenów znajdujących się w tej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu.

Należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt. II/SA/Bk 775/21, słusznie wskazał, że: „Inne też są cele uregulowań przepisów odrębnych a inne cele obowiązków nałożonych na uchwałodawcę lokalnego w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. W tym ostatnim przepisie ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, pomimo obowiązywania przepisów odrębnych regulujących tę samą materię. Regulacje o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. maję więc mieć charakter norm prawnych a nie tylko informacji o tym, że obowiązują jakieś przepisy odrębne. Wynika to stąd, że jak wskazano w wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1475/19, normy planistyczne miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego muszą stanowić dostatecznie precyzyjną, jasną, czytelną, pełną, wyczerpującą i zamkniętą konkretyzację ustawowych norm planowych. Tym samym regulacja wynikająca z planu miejscowego musi posiadać na tyle dookreśloną i przewidywalną treść normatywną, aby jej adresaci (w tym organy stosujące tę treść w procesach wydawania decyzji administracyjnych, np. w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę, oraz potencjalni inwestorzy) mogli w sposób pewny i względnie jednoznaczny zrekonstruować skonkretyzowane zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu objętego granicami planu. Treść normatywna wynikająca z części tekstowej planu nie może więc cechować się niejednoznacznością, otwartością treściową lub znaczeniową, brakiem precyzji pojęciowej lub definicji pojęć niedookreślonych, gdyż w takim przypadku wprowadzałaby ona stan niepewności dla adresatów zawartych w niej norm, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności".

W dokumentacji prac planistycznych znajduje się postanowienie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej PUTK, z dnia 10 listopada 2022 r., znak: DOP-WPGP.481.988.2022.2.WP, którym wprawdzie uzgodnił przedmiotowy projekt planu, ale jednocześnie przedstawił szereg zastrzeżeń do tego projektu, wnosząc o uwzględnienie uwag odnoszących się do m.in. skorygowania wielkości i zapisów dot. strefy ograniczonego użytkowania wokół terenów kolejowych.

Z analizy porównawczej projektu planu przekazanego do uzgodnienia ww. organowi z uchwalonym planem wynika, że uwagi PUTK, zawarte w postanowieniu dnia 10 listopada 2022 r., znak: DOP-WPGP.481.988.2022.2.WP, nie zostały uwzględnione.

Wobec powyższych rozbieżności, organ nadzoru pismem z dnia 31 lipca 2023 r., znak: SPN.III.4130.47.2023, wystąpił do PUTK w przedmiotowej sprawie, jednocześnie udostępniając mu uchwalony plan miejscowy.

Z odpowiedzi PUTK z dnia 8 sierpnia 2023 r., znak: DOP-WUPM.052.37.2023.2.MS, wynika że projekt planu „nie spełnił przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew, krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (t. j.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1247). Podkreślił, że „nie ma wątpliwości, że projekt planu powinien uwzględniać ograniczenia wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r.".

Burmistrz Miasta i Gminy Kunów, wobec otrzymania postanowienia PUTK z dnia 10 listopada 2022 r., znak: DOP-WPGP.481.988.2022.2.WP, powinien dokonać stosownej korekty projektu planu (zarówno w treści jak i na rysunku planu) zgodnie z warunkami określonymi w tym postanowieniu. Następnie taki zmieniony (nowy) projekt planu należałoby ponownie przedstawić PUTK do uzgodnienia.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że w planie miejscowym strefę ograniczonego użytkowania wokół terenów kolejowych wrysowano w sposób jednoznaczny z wymiarami i że są spełnione są wymogi przepisów odrębnych z zakresu ochrony bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Nie można uznać ww. odpowiedzi, ponieważ w planie miejscowym nie podano szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej i jak wynika z pisma PUTK z dnia 31 lipca 2023 r. nie są spełnione wymagania rozporządzenia kolejowego.

A zatem skoro w przedmiotowym planie miejscowym nie zostały określone szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu terenów przylegających do linii kolejowej o znaczeniu państwowym, to należało stwierdzić nieważność terenów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie tej linii kolejowej.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

Występuje rozbieżność w zakresie określenia ilości terenów rolniczych oznaczonych symbolem R.

Z rysunku planu i treści uchwały (§ 28 ust. 1) wynika, że na obszarze objętym planem tereny rolnicze oznaczono symbolami od R.1 do R.7. Tymczasem zgodnie z legendą rysunku planu takich terenów jest 9 (od R.1 do R.9).

Zgodnie z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiła oczywista omyłka w legendzie rysunku planu – prawidłowa ilość terenów rolniczych to: od R.1 do R.7.

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 XCVII.644.2023 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 14 lipca 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.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz