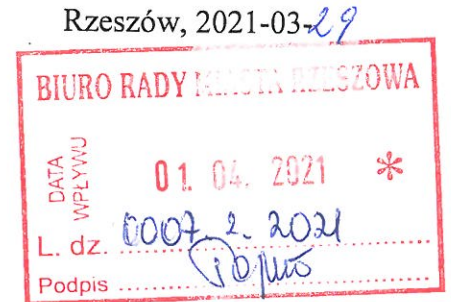
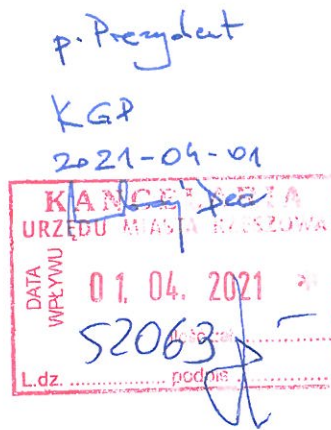




WOJEWODA PODKARPACKI  
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.81.2021



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz na podstawie przepisów art. 15, art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.)

### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLIII/905/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 253/5/2013 – II – A „Dworzec” w Rzeszowie.

### UZASADNIENIE

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 23 lutego 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/905/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 253/5/2013 – II – A „Dworzec” w Rzeszowie. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 marca 2021 r.

W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

- 1) część ustaleń planu stanowi naruszenie przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do*

*projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”:*

- a) na rysunku planu w granicy terenu oznaczonego symbolem UKSp/Uk został wydzielony zarówno teren [kx:eksp] jak i [kx-eksp], który nie został wyszczególniony w § 11 ust. 1, w związku z czym nie zostało dla niego określone przeznaczenie terenu. Ponadto § 11 ust. 2 pkt 39 lit. d błędnie odnosi się do terenu [kx:eksp], w sytuacji, gdy stanowisko ekspozycji samolotu odrzutowego TS-11 „Iskra” znajduje się na rysunku planu w granicach terenu [kx-eksp],
  - b) § 11 ust. 2 pkt 10 odnosi się do terenu wydzielonego [kx/uksp], który nie został wskazany na rysunku planu,
  - c) § 11 ust. 2 pkt 15 lit. b odnosi się do terenu wydzielonego [kd/kx/uksp], który nie został wskazany na rysunku planu,
  - d) w § 13 ust. 2 pkt 1 mowa jest o liniach podziału wewnętrznego – zgodnie z rysunkiem planu, jednak w granicach terenu oznaczonego symbolem UKSp nie zostały wydzielone liniami podziału wewnętrznego żadne tereny,
  - e) w § 33 ust. 3 pkt 1 błędnie zostały określone zasady obsługi komunikacyjnej z terenu oznaczonego symbolem KDD.3, gdyż droga lokalna w ciągu ulicy Bardowskiego na rysunku planu została oznaczona symbolem KDL.3,
- 2) w § 1 ust. 2 pkt 2 załącznik nr 2 błędnie został opisany jako rysunek zmienianego planu, gdyż niniejsza uchwała stanowi nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nie zmianę obowiązującego planu,
  - 3) w § 4 ust. 1 pkt 4 w definicji linii zabudowy obowiązującej brak jest określonych zasad według których ma nastąpić ograniczanie i porządkowanie zabudowy,
  - 4) niewłaściwie wyznaczona została nieprzekraczalna linia zabudowy w liniach rozgraniczających części terenów oraz w granicy obszaru objętego planem (np. dla terenów oznaczonych symbolami: U/UKSp, U/M.1, U/M.4, U/M.7). Wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w granicy obszaru objętego planem jest zbędne, gdyż na podstawie przedmiotowego planu żaden obiekt budowlany ani żaden element budynku nie może być wysunięty poza granice obszaru objętego planem,

- 5) przeznaczenie terenu w § 23 ust. 1 pkt 1 uchwały, wydzielonego w granicach terenu U/M.7, oznaczonego symbolem [u/m] pod zabudowę usługową o wysokich walorach estetycznych i kulturowych może budzić trudności interpretacyjne na etapie stosowania ustaleń planu, gdyż nie wiadomo w jaki sposób owe walory estetyczne i kulturowe miałyby być określone i weryfikowane,
- 6) wątpliwość budzą zapisy uchwały dopuszczające otwory okienne w ścianach budynków zlokalizowanych w granicach działek budowlanych, jeśli linie zabudowy na sąsiedniej działce budowlanej wykluczają zlokalizowanie zabudowy w odpowiedniej części działki zawarte w § 15 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 17 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 18 ust. 2 pkt 10 lit. c, § 19 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 20 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 21 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 22 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 23 ust. 2 pkt 9 lit. c, § 25 ust. 2 pkt 9 lit. d oraz zapisy zawarte w § 14 ust. 2 pkt 9 lit. c dopuszczające otwory okienne w ścianach budynków zlokalizowanych w granicach terenu. Zapisy te są niezgodne z minimalnymi odległościami budynków od granicy działki określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.).

Pismem z dnia 26 marca 2021 r. Prezydent Miasta Rzeszowa złożył wyjaśnienia, w których podniósł, iż wskazane przez organ nadzoru naruszenia prawa w uchwale Nr XLIII/905/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 253/5/2013 – II – A „Dworzec” w Rzeszowie nie mają charakteru istotnego. Po dokonaniu analizy wyjaśnień organ nadzoru nie podzielił poglądu zawartego w powyższym piśmie z następujących powodów.

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. 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).

Zgodnie ze wskazanymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennymi i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą. Postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu (por. wyrok: II SA/Lu 393/09 z 13.109.2009 r.) i tylko zgodność tych integralnych części planu miejscowego umożliwia jego realizację. Taki też wymóg przed twórcami planu miejscowego stawia art. 15 ust. 1 upzp, który wskazuje, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. Także § 8 pkt 2 ww. rozporządzenia nakazuje stosowanie takiego nazewnictwa i oznaczeń, by możliwe było jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Realizacja obu tych nakazów – ustawy i rozporządzenia, możliwa jest tylko wówczas gdy przepisy integralnych części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są spójne i na tyle jednoznaczne, że całkowicie wykluczają sprzeczne ze sobą interpretacje.

Wskazane na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia zapisy w treści ocenianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostają więc w sprzeczności z dyspozycją wymienionych wyżej przepisów ustawowych i cytowanego rozporządzenia. Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 159).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09). W orzecznictwie sądów administracyjnym, jak wskazano wyżej,

wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W kontekście powyższych poglądów, doktryny i orzecznictwa nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Rzeszowa zawartym w piśmie z dnia 26 marca br., iż wskazane na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nieprawidłowości mają charakter nieistotnego naruszenia prawa.

Należy również zauważyć, że zapisy uchwały dopuszczające otwory okienne w ścianach budynków zlokalizowanych w granicach działek budowlanych dotyczą większości terenu objętego planem i naruszają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z **przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem i takim przepisem odrębnym jest powołane wyżej rozporządzenie. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i art. 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z2020r. poz.713z późn. zm.) 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten 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).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Zapisy planu muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA z 15.12.2011 II SA/Wr 76/11, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014r. sygn. akt. II OSK 3083/13). Wymóg jasnego, precyzyjnego formułowania ustaleń

planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrotu prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych. Istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje uchynieniem uchwały w całości lub w części.

Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Rzeszowa uchwała Nr XLIII/905/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 253/5/2013 – II – „Dworzec” w Rzeszowie – narusza w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

*Małgorzata Wąsacz*  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Pełniący Funkcję Prezydenta Miasta Rzeszowa
2. Przewodniczący Rady Miasta Rzeszowa

