



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: SPN.III.4130.26.2022

Kielce, dnia 13-07-2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 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 2022 r., poz. 503)

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr LXXV.492.2022 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów obejmującego miasto Kunów, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: MN3 i MN15,
- zabudowy usługowej, oznaczonym symbolem U21,

- § 23 pkt 9 lit. bb, w zakresie sformułowania: „*oraz z ulicy Kościelnej będącej poza obszarem planu*”,

- § 23 pkt 9 lit. dd, w zakresie sformułowania: „*oraz z ulicy Kościelnej będącej poza obszarem planu*”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 9 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Kunowie podjęła uchwałę Nr LXXV.492.2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów obejmującego miasto Kunów.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 15 czerwca 2022 r.

W dniu 28 czerwca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz wezwał Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 4 lipca 2022 r., znak: Or.0004.18.2022, 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 2022 r., poz. 503), 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), 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 trybu i istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

I. 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 wyklada 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, poczynwszy 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 wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 13 kwietnia 2022 r. do 6 maja 2022 r., z tekstem uchwalonego planu miejscowego, wynika, że dokonano istotnych zmian w stosunku do projektu planu podlegającemu wyłożeniu, tj.: po wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu:

a) w § 18 pkt 2 uchwały:

- zmieniono minimalną powierzchnię działek w terenie oznaczonym symbolem MN3 z 1000 m² na 800 m²,
- dodano minimalną powierzchnię działek w terenie oznaczonym symbolem U21 - 500 m²,

b) w § 23 pkt 8 lit. b uchwały dodano powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych dla terenu MN15 - 800 m².

Należy podkreślić, że określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym jest obowiązkowym elementem planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 8 *u.p.z.p.*), zaś określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych jest elementem fakultatywnym (art. 15 ust. 3 pkt 10 *u.p.z.p.*).

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie (pismo z dnia 4 lipca 2022 r., znak: Or.0004.18.2022) wynika, że „projekt planu miejscowego po wyłożeniu do publicznego wglądu został poddany autokorekcie w wyniku której skorygowane zostały pojedyncze wartości w zakresie scalenia i podziału nieruchomości lub nowo wydzielanych działek budowlanych, dopasowując możliwe do uzyskania

powierzchnie działek zarówno w ramach scalenia i podziału jak i wyznaczenia nowo wydzielanych działek budowlanych. Zmiana powyższych wartości nie wpływa negatywnie na pojedyncze działki budowlane jak i cały obszar planu miejscowego, a jednocześnie zachowuje zgodność z wytycznymi Studium w tym zakresie. Dlatego też powyższa zmiana o ile przyjąć należy, że narusza procedurę sporządzenia planu miejscowego to nie stanowi ona naruszenia istotnego. (...) Korekty treści projektu planu po wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano w celu usunięcia wewnętrznych sprzeczności w planie:

a) w § 18 pkt 2 uchwały:

- omyłkowo wskazano minimalną powierzchnię działek w terenie oznaczonym symbolem MN3 1000 m², zamiast tak jak w § 23 pkt 8 lit. b) 800 m²,

- minimalna powierzchnia działek dla terenu oznaczonego symbolem U21 - 500 m² wskazuje § 26 pkt 4 lit. c uchwały, omyłkowo pominięto ten zapis w § 18 pkt 2,

b) zgodnie z § 18 pkt 2 lit. b uchwały minimalna powierzchnia działek w terenach oznaczonych symbolem MN15 wynosi 800 m², w § 23 pkt 8 lit. b omyłkowo pominięto ten zapis.

Zatem z punktu widzenia celowości wyłożenia do publicznego wglądu jako etapu, w którym zainteresowane osoby mogą zapoznać się z projektem planu, uzupełnione zapisy nie wpływają negatywnie na cały dokument planu miejscowego. Nawet w przypadku zgłoszenia uwag przez mieszkańców czy inwestorów do powyższego zakresu, musiałyby być odrzucone z powodu braku zgodności z zapisami Studium”.

Nie można zgodzić się z powyższym stanowiskiem. Powyższe zmiany, dokonane po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, w ocenie organu nadzoru mają charakter istotny. Zainteresowanym podmiotom, w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu, został zaprezentowany projekt, w którym działki powstałe w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości:

- położone na terenie oznaczonym symbolem MN3, miały powierzchnię 1000 m² (a nie 800 m²),

- położone na terenie oznaczonym symbolem U21 mogły mieć dowolną powierzchnię (a nie 500 m²).

Natomiast wielkość działki powstałej w wyniku podziału nieruchomości, dla terenu oznaczonego symbolem MN15 była dowolna (a nie wynosiła 800 m²).

Przez dokonanie powyższych zmian, Zainteresowani nie mieli szansy zakwestionować rozwiązań zaproponowanych w projekcie planu miejscowego. Nie można zaakceptować poglądu Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie, że „w przypadku zgłoszenia uwag przez mieszkańców czy inwestorów do powyższego zakresu, musiałyby być odrzucone z powodu braku zgodności z zapisami Studium”, ponieważ nie ma pewności jakie stanowisko podjąłby Burmistrz czy Rada Miejska w Kunowie.

Zmianę polegającą na wprowadzeniu nowych powierzchni działek należy uznać za znaczącą, gdyż wpływa ona w istotnym stopniu na możliwy sposób zagospodarowania części terenów objętych planem.

W ocenie tut. organu tak istotna zmiana wymagała ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 *u.p.z.p.*, tj. wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

Organ nadzoru nie przyjmuje również wyjaśnienia, że „korekty treści projektu planu po wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano w celu usunięcia wewnętrznych sprzeczności w planie”, ponieważ taka sprzeczność nie zachodziła. Zapisy zawarte w § 18 uchwały dotyczą procedury scalania i podziału nieruchomości, a zapisy zawarte w § 23 pkt 8 lit b oraz § 26 pkt 4 lit. c uchwały dotyczą podziału nieruchomości. W tym miejscu wskazać należy, iż procedura scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, wskazał, iż: „W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia – z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. (...). Czym innym jest

natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany (...). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych. Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne”.

Reasumując „podział z reguły dotyczy jednej nieruchomości, w granicach której wydzielane są działki gruntu. Natomiast scalenie i podział dotyczy wielu nieruchomości, w jego wyniku wydzielane są działki gruntu o granicach często niezawierających się w granicach dotychczasowych nieruchomości, a więc terytorialnie niezależnie od dotychczasowych granic nieruchomości. Procesowo zaś podział nieruchomości dokonywany jest w procedurze administracyjnej rozstrzyganej indywidualnym aktem administracyjnym – decyzją, natomiast scalenia i podział dokonywane jest w procedurze uchwałodawczej” (M. Wolanin, Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości oraz procedury ewidencyjne, Warszawa 2021).

A zatem powierzchnia działki wynikająca z procedury scalania i podziału nieruchomości, a wielkość wynikająca z podziału nieruchomości nie muszą być tożsame. Dlatego nie można przyjąć wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie, że dokonano korekty planu ponieważ zachodziła sprzeczność w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić nieważność uchwały w zakresie części tekstowej oraz części graficznej w odniesieniu do terenów: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: MN3 i MN15 oraz terenu zabudowy usługowej, oznaczonym symbolem U21.

II. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (t. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) poprzez nieprawidłowe przedstawienie obsługi komunikacyjnej terenów oznaczonych symbolami: MN31 i MN33.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

W świetle § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia jednym ze standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego jest określenie układu komunikacyjnego z jego parametrami oraz klasyfikacja ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Przytoczone przepisy wskazują na konieczność określania zasad obsługi komunikacyjnej terenów budowlanych.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale nieprawidłowo określono obsługę komunikacyjną dla terenów oznaczonych symbolami: MN31 i MN33 z ulicy Kościelnej będącej poza obszarem planu, ponieważ tereny te nie graniczą z ulicą Kościelną. Należy zaznaczyć, że terenami sąsiadującymi z terenem MN31 i MN33 (przez które miałyby one dostęp do ulicy Kościelnej) są m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej A30MN i A32MN (zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w uchwale Nr LVII/387/06 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów), a funkcją tych terenów nie jest obsługa komunikacyjna.

Tereny MN31 i MN33, zgodnie z planem, mają zapewniony bezpośredni dostęp do dróg publicznych, odpowiednio: teren MN31 - z dróg publicznych oznaczonych symbolami: KDZ4, KDD23, KDD27, teren MN33 - z dróg publicznych oznaczonych symbolami: KDZ4, KDD27, KDD28.

Mając na uwadze powyższe, zapis dotyczący obsługi komunikacyjnej tych terenów z ulicy Kościelnej należało usunąć jako nieprawidłowy.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

W rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu (załącznik Nr 2 do uchwały) nieprawidłowo rozstrzygnięto uwagi dotyczące zwiększenia kondygnacji nadziemnych z 2 na 3 na terenach oznaczonych symbolami: PUW 2 i PUW5 (pozycje 2, 3, 4). Zgodnie z załącznikiem Nr 2 uwagi te zostały nieuwzględnione w części, natomiast z treści planu wynika, że uwagi te zostały uwzględnione w całości.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie stanowi to błąd (omylkę pisarską).

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 powyższy błąd został zakwalifikowany przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Jednocześnie tut. organ przyjmuje wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi z dnia 4 lipca 2022 r., znak: Or.0004.18.2022, na pozostałe zarzuty stwierdzone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, i w tym zakresie odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z uwagi na powyższe, organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana część uchwały w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru zdecydował zatem o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w takiej części, która pozwala na zafunkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

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.

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.

wz Wojewody Świętokrzyskiego
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski