



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1069.2023

Łódź, 12 grudnia 2023 r.

Rada Miasta

Kutno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688, 1890 i 2029)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVI/675/23 Rady Miasta Kutno z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Skłęczkowską, torami PKP i granicą miasta Kutna, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 listopada 2023 r. Rada Miasta Kutno podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 28 listopada 2023 r., znak: PNIK-I.4131.1069.2023.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały obszerne wyjaśnienia Przewodniczącego Rady, z których jednoznacznie wynika, że przedmiotowa uchwała podjęta została z licznymi błędami, uniemożliwiającymi prawidłową jej interpretację.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie upzp, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu”, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, 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 ustalenia aktu planistycznego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenia prawa to uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 upzp, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, prezydent sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. Z kolei treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie upzp, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, wskazuje że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) wynika, że

część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

W analizowanej sprawie, organ nadzoru uznał, że przedmiotowy plan miejscowy został sporządzony w sposób wskazujący na szereg rozbieżności zarówno pomiędzy tekstem uchwały, a załącznikiem graficznym, jak i w zakresie samej treści uchwały:

1) Zgodnie z § 6 pkt 4 ww. uchwały, teren produkcji przemysłowej lub składów i magazynów lub usług handlu oznaczono symbolem „PP-PS-PH”, natomiast na rysunku planu wskazano symbol „PP-PS-UH”.

2) W treści § 6 pkt 7 ww. uchwały, pominięto teren o symbolu 3KDL, jednocześnie uwzględniając go w dalszej części uchwały, jak i na załączniku graficznym.

3) W zakresie działek ewidencyjnych przeznaczonych pod pasy drogowe (§ 24 ust. 1 uchwały):

– dla drogi o symbolu 1KDD wskazano działkę o numerze ewidencyjnym 826/3, natomiast z rysunku planu miejscowego wynika, że ww. droga znajduje się na działce o numerze 826/6;

– dla drogi o symbolu 2KDD wskazano działkę o numerze ewidencyjnym 36/5, natomiast z rysunku planu miejscowego wynika, że ww. droga znajduje się na działce o numerze 36/3.

Zastrzeżenie budzi także treść § 3 pkt 5 ww. uchwały, w którym wskazano, iż przez obszar planu należy rozumieć obszar objęty niniejszym planem w granicach określonych na rysunku planu, zgodnych z § 3. Jednakże to treść § 2 uchwały dotyczy granic obszaru objętego planem.

W przedmiotowej uchwale występują także liczne odwołania do niewłaściwych jednostek redakcyjnych, jak również sprzeczności w zakresie ustaleń planistycznych, które uniemożliwiają właściwą i jednoznaczną interpretację danego aktu planistycznego, jako aktu prawa miejscowego.

W § 17 pkt 3 lit. b odnoszącym, się do zasad podziału na działki budowlane, dla terenu 1UH-UL-UAB wskazano, iż należy zachować zgodność z ustaleniami § 15 pkt 3 i 4 niniejszej uchwały. Jednakże treść § 15 pkt 3 uchwały dotyczy pasa technologicznego dla napowietrznych linii elektroenergetycznych 110 kV i 15 kV, a treść § 15 pkt 4 uchwały - pasa technologicznego dla kablowej linii elektroenergetycznej 110 kV. Jednocześnie jak wynika z rysunku planu nie wyznaczono napowietrznych linii elektroenergetycznych, a przedmiotowe pasy technologiczne nie występują. Zastrzeżenie budzi także treść § 17 pkt 5 lit. a uchwały, w którym odniesiono się do nieistniejącego § 5 pkt 15 uchwały.

Analogiczna sytuacja występuje w treści § 18 pkt 3 lit. b uchwały, z tym że zgodnie z częścią graficzną na ww. terenie zlokalizowany jest wyłącznie pas technologiczny dla kablowej linii

elektroenergetycznej 110 kV. Jednocześnie w ww. regulacji § 18 pkt 3 lit. b uchwały nie odniesiono się do strefy kontrolowanej od gazociągu wysokiego ciśnienia DN 400, która przebiega przez ww. teren. Ponadto zastrzeżenie budzi brzmienie § 18 pkt 4 lit. a uchwały, w którym również błędnie przywołano § 28 pkt 6, zamiast § 27 pkt 6 lit. m uchwały, jak również treść § 18 pkt 4 lit. b uchwały. Także w § 18 pkt 5 lit. a uchwały odniesiono się do niewłaściwej jednostki redakcyjnej. Analogiczne błędne odniesienia do jednostek redakcyjnych, powodujące naruszenie ww. przepisów prawa, mają miejsce także w przypadku: § 19 pkt 3 lit. b, § 19 pkt 4 lit. b, § 19 pkt 4 lit. e, § 19 pkt 5 lit. a, § 20 pkt 3 lit. b, § 20 pkt 4 lit. b, § 20 pkt 4 lit. c, § 20 pkt 4 lit. d, § 20 pkt 5 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b, § 21 pkt 5 lit. a, § 24 ust. 2, § 27 pkt 1 i § 27 pkt 6 lit. j uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedstawione niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu, jak również w ramach treści uchwały, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego, jak również naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

Analiza tych przepisów wskazuje jednoznacznie, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi całość składającą się z części tekstowej (treść uchwały) i integralnej jej części w formie graficznej. Część tekstowa i graficzna planu miejscowego mogą zostać uwzględnione w procesie stosowania prawa tylko w takim zakresie, w jakim występuje pomiędzy nimi spójność. Tym samym rozbieżności pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną - stosownie do treści art. 28 ust. 1 upzp - istotnie naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „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”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 743/22, czy Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2933/19.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy takiej uchwały winny być jednoznaczne, czytelne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości

interpretacyjnych. Z tych powodów postanowienia planu miejscowego powinny wypełniać także zasady prawidłowej legislacji.

Podkreślenia wymaga także fakt, że plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwoleń na budowę, więc powinien być uchwalony w taki sposób, by odczytanie jego regulacji było jasne i precyzyjne dla organu wydającego to pozwolenie. Normy stanowione przez prawodawcę lokalnego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły.

Należy również wskazać, że w judykaturze oraz doktrynie przyjmuje się, iż tekst normatywny musi również spełniać wymogi precyzji, jasności i komunikatywności. Wymogi te wyprowadzane są z art. 2 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i należą do zasad poprawnej legislacji. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83).

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, można określić jedynie minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych, co znajduje także potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 920/11). Rada Miasta Kutno nie jest uprawniona do dokonywania podziałów, a tym bardziej ich nakazywania, co uczyniono w treści § 14 pkt 3 uchwały, gdyż kompetencja w tym zakresie należy do Prezydenta Miasta.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Zgodnie z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225) budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie

dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego. Treść § 27 uchwały odnosi się do ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu w granicach pasów technologicznych dla linii elektroenergetycznych. W treści uchwały nie wskazano zakazu budowy budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w granicach pasów od linii elektroenergetycznych, mając na uwadze że przez obszar objęty ww. zmianą planu, z możliwością lokalizacji zabudowy usługowej, przebiegają napowietrzne linie elektroenergetyczne 15 kV oraz 110 kV. Tym samym naruszono ww. przepisy prawa.

Jednocześnie § 27 pkt 6 lit. m tiret pierwsze ww. uchwały, kreuje pozaustawowe kompetencje właściciela infrastruktury elektroenergetycznej, który w świetle ustawy, nie jest uprawniony do decydowania, na jakich obszarach objętych planem występują szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Organem ustawowo uprawnionym do określania powyższych warunków w planie miejscowym jest Rada Miasta.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi również treść § 27 pkt 6 lit. b uchwały, zgodnie z którym w zakresie zasilania w energię elektryczną dopuszcza się budowę nowej oraz rozbudowę, przebudowę i remont istniejącej infrastruktury technicznej elektroenergetycznej. Podkreślenia wymaga fakt, iż w sytuacji gdy przewiduje się budowę nowych napowietrznych sieci elektroenergetycznych, należy określić ich przebieg oraz wyznaczyć strefy ochronne, zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy, co uczyniono w przypadku sieci istniejących, co pozostaje w opozycji do art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy.

W zakresie przeprowadzonej procedury planistycznej, należy zwrócić uwagę, że w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, brak jest dowodów: zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia projektu zmiany planu oraz wystąpienia o opinię, do właściwego Operatora GAZ-SYSTEM S.A. na podstawie art. 17 pkt 2 i pkt 6 lit. a tiret dziesiąte upzp. Prezydent Miasta Kutno wystąpił o opinię oraz zawiadomił wyłącznie Polską Spółkę Gazownictwa (PSG), która pismem z dnia 27 grudnia 2022 r. (znak: LO.RODZ.422.473.MN.2022) wskazała, iż „nie jest właścicielem sieci wysokiego ciśnienia w obszarze przedmiotowego opracowania”.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca także uwagę na brak w dokumentacji planistycznej opinii/uzgodnień niektórych organów i instytucji (np. ABW, Policji) lub informacji o zastosowaniu art. 25 ust. 2 upzp.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia prawa, wynikającego z naruszenia art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o

samorządzie gminnym, polegającego na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Prezydent Miasta Kutno