



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 września 2022 r.

Poz. 4449

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.115.14.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 15 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

#### **stwierdzam nieważność**

**uchwały nr LXIV/440/22 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu miasta Radków w rejonie ul. Bolesława Chrobrego, ul. Łąkowej, ul. Stołowogórskiej, ul. Piastowskiej oraz ul. Cmentarnej.**

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Radkowie na sesji w dniu 27 lipca 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LXIV/440/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu miasta Radków w rejonie ul. Bolesława Chrobrego, ul. Łąkowej, ul. Stołowogórskiej, ul. Piastowskiej oraz ul. Cmentarnej - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 lipca 2022 r., natomiast dokumentacja planistyczna do uchwały wpłynęła w dniu 16 sierpnia 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały nr LXIV/440/22 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 - dalej: ustawa), w wyniku istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego poprzez nierozpatrzenie przez Radę Miejską złożonych do projektu planu uwag, które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza.**

Uchwałą nr LXIV/440/22 Rada Miejska w Radkowie przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu miasta Radków w rejonie ul. Bolesława Chrobrego, ul. Łąkowej, ul. Stołowogórskiej, ul. Piastowskiej oraz ul. Cmentarnej.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Radkowie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego.

Według art. 17 pkt 14 ustawy, obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, które złożone zostały w toku wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. W wyniku tego powstaje dla rady gminy obowiązek rozstrzygnięcia w przedmiocie nieuwzględnionych uprzednio uwag, o czym stanowi art. 20 ust. 1 ustawy: "Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie

o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały."

W toku analizy trybu uchwalenia uchwały stwierdzono co następuje.

Projekt niniejszego planu miejscowego był wykładany do publicznego wglądu trzykrotnie: po raz pierwszy od 10 grudnia 2021 r. do 3 stycznia 2022 r., po raz drugi od 3 marca do 24 marca 2022 r. i po raz trzeci od 27 maja do 20 czerwca 2022 r. Uwagi do projektu były składane podczas pierwszego i drugiego wyłożenia do publicznego wglądu.

Integralną częścią uchwały jest załącznik nr 2 określony w §1 ust. 3 pkt 2 uchwały jako "rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego". Sam załącznik został określony jako "Lista nieuwzględnionych uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu miasta Radków w rejonie ul. Bolesława Chrobrego, ul. Łąkowej, ul. Stołowogórskiej, ul. Piastowskiej oraz ul. Cmentarnej, wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 10.12.2021 r. do dnia 03.01.2022 r. oraz od 3.03.2022 r. do dnia 24.03.2022 r.". Nieuwzględnione uwagi przedstawione są w formie tabeli wskazującej: 1) datę wpływu uwagi; 2) dane wnoszącego uwagę; 3) treść uwagi; 4) oznaczenie nieruchomości, której dotyczy uwaga; 5) ustalenia projektu planu dla nieruchomości, której dotyczy uwaga; 6) rozstrzygnięcie Burmistrza w sprawie rozpatrzenia uwagi; 7) uwagi/uzasadnienie.

Brak jest stanowiska Rady Miejskiej zawierającego jasne i czytelne rozstrzygnięcie w przedmiocie nieuwzględnionych przez Burmistrza Miasta i Gminy Radków uwag.

Protokół z sesji Rady Miejskiej w Radkowie, która odbyła się w dniu 27 lipca 2022 r. wskazuje, że przedmiotem obrad Rady było m.in. jedynie głosowanie nad przyjęciem uchwały. Z dokumentu tego wynika, że Rada nie rozstrzygała w przedmiocie uwzględnienia albo nieuwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, nieuwzględnionych uprzednio przez Burmistrza. Co więcej, zawiadomienie o zwołaniu sesji Rady Miejskiej w Radkowie w dniu 27 lipca 2022 r., datowane na dzień 20 lipca 2022 r., w porządku obrad sesji również nie przewiduje rozstrzygnięcia w przedmiocie nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag do projektu planu.

W tej kwestii organ nadzoru skierował w dniu 9 września 2022 r. pismo do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Radkowie (sygn. NK-N.4131.115.14.2022.RB), wnosząc o wyjaśnienie czy i w jaki sposób Rada Miejska rozpatrzyła każdą z nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag do wyłożonego do publicznego wglądu projektu niniejszego planu, w szczególności czy każda z nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag była przedmiotem głosowania na sesji Rady przed uchwaleniem omawianego planu oraz o wykazanie tego faktu.

Do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nie została udzielona odpowiedź.

Powyższe uzasadnia twierdzenie, że uwagi złożone do wyłożonego do publicznego wglądu projektu przedmiotowego planu i nieuwzględnione przez Burmistrza nie były rozstrzygane przez Radę Miejską. Treść załącznika nr 2 do uchwały przedstawia bowiem jedynie rozstrzygnięcie uwagi (negatywne) dokonane przez Burmistrza oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia dokonane przez ten organ. Tym samym w związku z uchwaleniem planu dopuszczono się istotnego naruszenia art. 20 ust. 1 i art. 17 pkt 14 ustawy w zakresie obowiązku rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag do projektu planu.

Naruszenie to ma charakter istotny również z tego powodu, że, jak wynika z treści załącznika nr 2 do uchwały, przedmiotem uwag były tak istotne kwestie dla zasad i sposobu zagospodarowania objętych planem terenów jak: przeznaczenie terenu, odległość linii zabudowy od linii rozgraniczających teren, powierzchnia działki w ramach zasad scalania i podziału nieruchomości, zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, rozwiązania w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

Jak wskazuje się w orzecznictwie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 603/13), tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi cykl sekwencji, jakie podejmowane są przez organy gminy, skonkretyzowany szczegółowo w art. 17 ustawy. Wynika z niego, że organ wykonawczy gminy rozpatruje uwagi do projektu

planu, wniesione przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, nie dłuższym niż 21 dni od upływu terminu ich składania (pkt 12). Zgodnie z pkt 13 organ wykonawczy wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Według pkt 14 kolejną czynnością organu wykonawczego jest przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. Z kolei art. 20 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Z przedstawionych regulacji wynika zatem, że radzie należy przedstawić projekt uchwały wraz z listą uwag, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy. Ustawa wprost nie wskazuje, czy radzie mają być przedstawione tylko uwagi zgłoszone i nieuwzględnione po ostatnim wyłożeniu projektu planu, czy też – jeżeli projekt planu był wykładany kilkakrotnie – po każdym kolejnym wyłożeniu, nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego. Najpierw uwagi rozpatruje organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić lub też nie. W przypadku nieuwzględnienia uwag przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decydujące stanowisko ustawodawca co do wniesionej uwagi przypisał radzie gminy. Wprowadzony w art. 20 ustawy wymóg rozstrzygania przez radę gminy o sposobie rozstrzygnięcia nieuwzględnionych przez wójta uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Rada ma bowiem uprawnienia do uwzględnienia uwagi odrzuconej uprzednio przez wójta. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia funkcjonalna i systemowa prowadzi do wniosku, że dla zachowania tej gwarancji rozpatrzenie uwag przez radę powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Zatem choć norma prawna tego wyraźnie nie wskazuje, w judykaturze przyjęto, że stanowisko rady musi mieć charakter merytoryczny i musi mu towarzyszyć ocena zasadności uwagi. W wyniku takiej oceny rada może podzielić stanowisko organu wykonawczego i uwagę odrzucić ale też może ją uwzględnić. Każda z uwag powinna być na sesji odczytana ze wskazaniem na rysunku planu terenu, którego dotyczy, powinno być przedstawione stanowisko wójta z uzasadnieniem dla odrzucenia uwagi, w rezultacie czego uwaga może być przedmiotem dyskusji. Ponadto każda z uwag powinna być poddana indywidualnemu głosowaniu i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę. Przyjmuje się, że tylko takie działanie prowadzi do zachowania dwustopniowego trybu rozpatrzenia uwag przewidzianych w ustawie (wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych: w Warszawie z 17 czerwca 2010 r.- sygn. akt IV SA/Wa 199/10, i w Gdańsku z 24 października 2012 r.- sygn. akt II SA/Gd 356/12). Brak rozpatrzenia przez radę nieuwzględnionych przez wójta uwag prowadzi do naruszenia zagwarantowanych wskazanymi wyżej przepisami praw podmiotowych jednostek przez ograniczenie im możliwości wpływania na treść planu jak również do obejścia omówionych wcześniej regulacji. W odniesieniu do takiej uwagi organem ostatecznie decydującym o jej rozstrzygnięciu jest bowiem wójt, a nie rada gminy. W rezultacie należy przyjąć stanowisko, że co do zasady organ wykonawczy zobowiązany jest przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag, które zostały zgłoszone podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, a rada jako organ uprawniony do uchwalenia planu jest właściwa i jednocześnie zobowiązana do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 647/13 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 529/13).

Przedstawione w załączniku nr 2 do uchwały uwagi złożone w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a nie uwzględnione przez Burmistrza, powinny stać się przedmiotem analizy ze strony Rady Miejskiej, ponieważ dotyczyły zagadnień mieszczących się w ramach władztwa planistycznego Gminy i zależnych od autonomicznej woli jej organów. Nie dokonując oceny słuszności stanowiska Burmistrza w przedmiocie nieuwzględnionych przez ten organ uwag, należy jednak uznać, że Rada Miejska mogła potencjalnie, w wyniku analizy przedłożonego jej projektu planu i uwag do niego złożonych, a nie uwzględnionych przez organ wykonawczy, stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie, tak jak przewiduje to art. 19 ust. 1 ustawy.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r., (sygn. akt II OSK 337/10), odnosząc się wprawdzie do rozpatrywania uwag wniesionych do projektu studium, ale pozostaje to aktualne również w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze sporządzania studium i stwarza jedną z możliwości wpływania na treść studium.”

Podobnie w przedmiotowej sprawie, rozpatrzenie przez Radę Miejską przedstawionych wyżej uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy stwarzało podmiotom wnoszącym te uwagi możliwość wpływu na treść przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne uwzględnienie przez Radę tych uwag powodowałoby bowiem zmianę zapisów planu zgodnie z wolą tych podmiotów. Z kolei odstąpienie od rozpatrywania wniesionych uwag powoduje, że pozbawiono wnoszących uwagi do projektu planu ich ustawowego uprawnienia do udziału w procedurze planistycznej.

Mając na uwadze treść przedstawionych uwag i ich ewentualny wpływ na rozwiązania przyjęte w planie, należy stwierdzić, że wadliwość polegająca na braku rozstrzygnięcia tych uwag przez Radę ma charakter istotny ponieważ prowadzi do sytuacji, w której nie można wykluczyć, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania planu.

Za stwierdzeniem nieważności całości planu przemawia również fakt, że uwagi, które nie zostały rozstrzygnięte przez Radę Miejską dotyczą ustaleń dla działek położonych na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami m.in. MSU, MNU, MNN i UT stanowiących większość terenów objętych niniejszym opracowaniem. Stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w zakresie wspomnianych wyżej terenów z pozostawieniem ustaleń dla pozostałych objętych planem terenów, spowodowałoby zmianę intencji Rady uchwalającej niniejszy plan oraz ograniczałoby integralność rozwiązań przyjętych w planie.

Dodatkowo, wskutek nieudzielenia odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru z dnia 9 września 2022 r., należy podzielić pogląd przedstawiony w powołanym wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 529/13), że brak odpowiedzi Gminy na wątpliwości i zapytania organu nadzoru, kierowane pod adresem aktu prawnego wydanego przez organ gminy (w tym planu miejscowego) w trakcie postępowania wyjaśniającego, czynią zasadnym i wykazanym zarzut skargi w przedmiocie tych wątpliwości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z 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 Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**