



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 21 listopada 2024 r.

Poz. 4965

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.399.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r., poz. 1130 z późn. zm.) w zw. z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688)

### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr VII/62/24 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 14 października 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 72/22 dla terenu położonego przy ul. Władysława Jagiełły w Leżajsku.

### Uzasadnienie

W dniu 14 października 2024 r. Rada Miejska w Leżajsku podjęła uchwałę nr VII/62/24 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 72/22 dla terenu położonego przy ul. Władysława Jagiełły w Leżajsku. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 października 2024 r. Całość dokumentacji planistycznej wpłynęła w dniu 21 października 2024 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 12 listopada 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Na wstępie podkreślić należy, że zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), która weszła w życie 24 września 2024 r. do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.), zwaną dalej: „ustawą”. Zgodnie z treścią tego przepisu 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. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu

studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Leżajsku, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady, jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała w pierwszej kolejności, że ustalenie wartości udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zieleni urządzonej, oznaczonych symbolami 1ZP-4ZP, zawarte w § 17 pkt 2 przedmiotowej uchwały, stanowi naruszenie zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Leżajska, gdyż w planie dla wskazanych terenów zieleni urządzonej ustalono „udział powierzchni biologicznie czynnej: minimum 70% powierzchni działki budowlanej”. Tymczasem tereny te znajdują się w Studium Miasta Leżajska w terenie oznaczonym symbolem 1ZP, dla którego ustalono „powierzchnie biologicznie czynną 70%”.

Przytoczona wyżej niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., wobec powyższego znajdzie zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru stwierdził również brak spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale i częścią graficzną planu stanowiącą załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, gdyż w § 8 uchwały mowa jest o *ustaleniu ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego* - stanowiska archeologicznego nr AZP 98-80/45, natomiast w *części graficznej planu nie wskazano żadnego stanowiska archeologicznego*. Stosownie do przepisów § 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. 2021 poz. 2404 z późn. zm.) „*część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego*”. Ponadto z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż 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, a częścią graficzną planu. W związku z powyższym, brak wskazania w części graficznej planu, stanowiska, dla którego ustala się ochronę konserwatorską, stanowi sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, wobec powyższego również znajduje zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu przed 24 września 2023 r., brak jest określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Specyficzny układ geodezyjny działek w obszarze objętym niniejszym planem np. w terenie oznaczonym symbolem 1U-PS (działki wąskie i długie), w opinii tut. Oddziału, uzasadnia dokonanie takich ustaleń.

Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Leżajska w powyższym zakresie podkreślić należy, iż w rzeczywistości przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., nie ma charakteru bezwzględnego, niemniej jednak jest uzależniony od faktycznie istniejących uwarunkowań na terenie objętym planem. W okolicznościach niniejszej sprawy w związku ze specyficznym układem geodezyjnym działek w obszarze objętym planem – działki wąskie (np. 3,5 m) i długie, których kształt nie gwarantuje ich właściwego przyszłego zagospodarowania jak i z uwagi na fakt, iż tereny te są w większości terenami niezagospodarowanymi konieczne jest dokonanie ustaleń w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą także ustalone zasady dostępu do dróg publicznych, gdyż część nieruchomości gruntowych w granicy terenu oznaczonego symbolem 1U-PS nie ma zapewnionego ustaleniami planu dostępu do drogi publicznej. W ustaleniach szczegółowych dotyczących ww. terenu, brak jest ustalenia terenów komunikacji drogowej wewnętrznej jako przeznaczenia uzupełniającego. Wprawdzie w uchwale,

dopuszczona została realizacja dojazdów niewyznaczonych na części graficznej planu, jednak nie gwarantuje to dostępu do drogi publicznej. Tym samym ustalenia dotyczące dostępności komunikacyjnej działek budowlanych dla ww. terenu nie spełniają wymogów art. 2 pkt 12 i 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza w zakresie dokumentacji planistycznej wykazała, że z pozycji 10 Zarządzenia Nr 142/2023 Burmistrza Leżajska z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia uwag do sporządzanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 72/22 dla terenu położonego przy ul. Władysława Jagiełły w Leżajsku (z pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu) oraz pozycji 8 Załącznika Nr 2 do uchwały, stanowiącego Rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Leżajsku o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu niniejszego planu, wynika, iż Burmistrz Leżajska uwzględnił uwagę Pani Magdaleny Niemiec i Pana Mariusza Niemiec (złożoną pismem z dnia 03.08.2023 r.) w zakresie powierzchni nowo wydzielanej działki dla terenu 1U-PS nie mniejszej niż 1000m<sup>2</sup>. Niemniej jednak, zauważa się, iż, w § 16 pkt 4 uchwalonego planu, ustalono dla terenu 1U-PS powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej nie mniejszą niż 800 m<sup>2</sup>. Zatem w rzeczywistości, przedmiotowa uwaga nie została przez Burmistrza uwzględniona.

Mając powyższe na uwadze, wskazuje się, iż w wyniku błędnego rozpatrzenia uwagi, nie została ona przedłożona Radzie celem rozpatrzenia, co w sposób istotny narusza tryb sporządzenia planu, gdyż w świetle obowiązujących przed 24 września 2023 r. przepisów art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz przedstawia Radzie do rozpatrzenia nieuwzględnione uwagi. Wymóg rozstrzygania przez radę gminy o sposobie nieuwzględnionych uwag, wprowadzony w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Nieprzedstawienie radzie gminy przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta listy nieuwzględnionych uwag mogłoby więc skutkować naruszeniem praw podmiotowych jednostek przez ograniczenie im możliwości wpływania na treść planu i prowadzić do obejścia przywołanych regulacji. Ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania uwag, w pierwszym rzędzie złożone uwagi obowiązany jest rozpatrzyć organ sporządzający projekt planu, a następnie rada gminy, uchwalając plan, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag do planu. Zatem każde nieprzedstawienie radzie gminy listy nieuwzględnionych uwag stanowi naruszenie trybu sporządzania planu, niemniej jednak to od okoliczności faktycznych danej sprawy zależeć będzie, czy naruszenie to miało charakter istotny, gdyż tylko takie naruszenie, zgodnie z art. 28 ustawy prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części.

W niniejszej sprawie rozpatrzenie przez Radę Miejską w Leżajsku nieuwzględnionej przez Burmistrza uwagi mogło mieć wpływ na ostateczny kształt podjętej przez organ uchwały. Uwaga dotyczyła bowiem zagadnienia mieszczącego się w ramach władztwa planistycznego gminy, a więc Rada Miejska mogła potencjalnie, w wyniku analizy przedłożonego jej projektu i złożonej do niego uwagi, nieuwzględnionej przez organ wykonawczy, stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie. W opinii organu nadzoru, biorąc pod uwagę treść zgłoszonej uwagi i związaną z tym możliwość uwzględnienia jej przez Radę Miejską w Leżajsku, powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, gdyż ma wpływ na ostateczny kształt planu.

Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Leżajska w powyższym zakresie podkreślić należy, że strony nie mają obowiązku powtarzania uwag po ponownym wyłożeniu projektu planu przez wniesienie uwagi o takiej samej treści. Takiego obowiązku nie można wywieść z treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności z art. 17 pkt 14 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. Przepis ten nie wprowadza żadnego rozróżnienia na uwagi dotyczące kolejnego projektu planu, lecz dotyczy uwag wniesionych terminowo do projektu planu i nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy. Z treści art. 20 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., jak również obowiązku zagwarantowania praw podmiotowych jednostki wynika, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta winien przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag zgłoszonych podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, nie zaś tylko tych, które zostały złożone podczas ostatniego wyłożenia, gdyż strony nie mają obowiązku powtarzania uwag, o tej samej treści, po kolejnym wyłożeniu projektu planu.

W niniejszej sytuacji, Pani Magdalena Niemiec i Pan Mariusz Niemiec wnieśli uwagę w zakresie powierzchni nowo wydzielanej działki dla terenu 1U-PS nie mniejszej niż 1000m<sup>2</sup>. Ustalenie w § 16 pkt 4 uchwalonego planu, dla terenu 1U-PS powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej nie mniejszej niż 800 m<sup>2</sup>, w ocenie organu nadzoru, nie jest zgodne ze złożoną uwagą, w związku z czym

w rzeczywistości, przedmiotowa uwaga nie została przez Burmistrza uwzględniona i w związku z błędnym jej rozpatrzeniem nie została ona przedłożona Radzie celem rozpatrzenia, co w sposób istotny narusza tryb sporządzenia planu.

Mając na uwadze wykazane naruszenia w niniejszym przypadku ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym 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. z 2023 r. poz. 40 z e 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). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdził zarówno istotne naruszenie trybu jak i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, dlatego orzekł jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**