



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 11 kwietnia 2025 r.

Poz. 1865

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 98 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 56/2025 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka IV”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2025 r. Rada Miejska w Przemyśle podjęła uchwałę Nr 56/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka IV”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), zwanej dalej "ustawą o p.z.p." lub „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Należy podkreślić, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym. 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. 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 przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 15 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed dniem 24 września 2023 r.

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 26 marca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Pismem z dnia 31 marca 2025 r. Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Przemyśla działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Przemyśla złożyła stosowne wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

Jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru wskazuje, że wątpliwości budzi zgodność ustaleń planu z kierunkami wyznaczonymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Przemyśla, gdyż teren oznaczony w niniejszym planie symbolem RZ-Z przeznaczono pod teren zabudowy związanej z rolnictwem lub zieleni, nie ustalając przy tym przeznaczenia wykluczonego, zatem w związku z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do 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.), ustalenia planu dopuszczają zarówno teren produkcji rolnej (ograniczonej ustaleniami planu do ogrodniczej i sadowniczej) jak i teren zabudowy zagrodowej oraz wielkotowarowej produkcji rolnej, natomiast teren ten znajduje się w wyznaczonym w Studium, terenie III.3.ZP/R, dla którego funkcją podstawową jest zieleń urządzonej i produkcja rolna ograniczona do ogrodniczej i sadowniczej. Wytyczne Studium, nie dopuszczają więc na wskazanym terenie zarówno zabudowy zagrodowej jak i wielkotowarowej produkcji rolnej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r., dla terenu zabudowy związanej z rolnictwem lub zieleni, oznaczonego symbolem RZ-Z, nie ustalono maksymalnej wysokości zabudowy dla podstawowego przeznaczenia terenu tj. zabudowy zagrodowej oraz wielkotowarowej produkcji rolnej oraz nie ustalono minimalnej liczby miejsc do parkowania.

Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Przemyśla, w przedłożonych wyjaśnieniach, w zakresie powyższych uwag, podkreślił, iż w planie wyznaczono teren zabudowy związanej z rolnictwem lub zieleni, oznaczony symbolem RZ-Z, zastosowano więc dwie klasy z dozwolonych poziomów określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Dyrektora Biura Rozwoju, zgodnie z pkt 5 II rozdziału ww. rozporządzenia, doprecyzowanie sposobu uzupełnienia lub wykluczania klas przeznaczeń, dokonuje się w części tekstowej planu, a nie na poziomie ustalania symbolu nazwy przeznaczenia terenu czy oznaczeń graficznych. Ponadto, zdaniem Dyrektora, z zapisów rozporządzenia nie wynika narzucony obowiązek stosowania wykluczeń. Zamierzeniem projektowym było ograniczenie zabudowy gospodarczej przeznaczonej na cele ogrodnicze i sadownicze w tym terenie, zatem celowo nie określono wskaźników takich jak maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów zabudowy zagrodowej oraz wielkotowarowej produkcji rolnej, ani minimalnej liczby miejsc parkingowych ponieważ, w ocenie Dyrektora Biura Rozwoju taka zabudowa nie jest dopuszczona w ramach przeznaczenia tego terenu.

W zakresie powyższych wyjaśnień wskazuje się, iż stosownie do załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli. Stosując klasę przeznaczenia terenu z poziomu pierwszego

w jej skład wchodzi także klasy przeznaczenia terenu z poziomu drugiego oraz trzeciego, z kolei stosując klasę przeznaczenia terenu z poziomu drugiego w jej skład wchodzi także klasy przeznaczenia terenu z poziomu trzeciego, tym samym wyznaczony w przedmiotowym planie teren zabudowy związanej z rolnictwem (poziom 2), dopuszcza realizację wszystkich form wskazanych w tabeli w poziomie 3 tj. teren zabudowy zagrodowej, teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz teren wielkotowarowej produkcji rolnej. W tym miejscu należy podkreślić, iż w § 6 ust. 2 pkt 1 uchwały, mowa jest o dopuszczeniu ograniczenia i to jedynie do „rodzaju” produkcji rolnej (do ogrodniczej i sadowniczej), a nie ustaleniu ograniczenia zabudowy do terenu produkcji ogrodniczej i sadowniczej. Na marginesie wskazuje się, iż „dopuszczenie” nie jest równoznaczne z „ustaleniem”. W związku z czym, tak sformułowane zapisy uchwały, nie wykluczają możliwości lokalizacji na danym terenie zabudowy zagrodowej. Wskazać należy, iż nazwy klas przeznaczeń wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu, niemniej jednak określenie przeznaczeń wykluczanych lub uzupełniających następuje również w oparciu o wartości wskazane w tabeli. Wskazując nazwy klas przeznaczenia terenu należy posługiwać się wyłącznie nazwami wskazanymi w rozporządzeniu, bez uzupełniania ich dodatkowymi określeniami. W niniejszym planie, nie ustalono przeznaczenia wykluczonego, ograniczono jedynie „rodzaj” produkcji rolnej, zatem tak sformułowany plan pozwala na realizację wszystkich klas z poziomu 3, w tym teren zabudowy zagrodowej.

Mając zatem powyższe na uwadze, należy wskazać na niezgodność przeznaczenia ww. terenu z kierunkami wyznaczonymi w Studium, co stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Kolejno organ nadzoru zauważa, że niewłaściwe są ustalenia planu zawarte w § 5 ust. 6 oraz § 6 ust. 4 uchwały, dopuszczające wyznaczenie powierzchni biologicznie czynnej dla terenu MN-U w terenie RZ-Z, w pasie 20m od linii rozgraniczającej te tereny, gdyż stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania, w tym minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, ustala się dla konkretnego terenu, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, zlokalizowanej w tym terenie.

Odnosząc się do przedłożonych wyjaśnień, w zakresie w/w uwagi podkreśla się, iż stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do wskazanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustala się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, niemniej jednak ustalenie to dotyczy konkretnej jednostki terenowej, w niniejszym przypadku terenu MN-U. Prezydent Miasta Przemyśla, w przedłożonych wyjaśnieniach wskazał, iż zabudowa w tym rejonie przyjmuje formę wąskich, ale długich działek. W związku z czym, na niektórych z nich mogą występować dwa różne przeznaczenia – MN-U i RZ-Z, zatem dopuszczalnym jest kształtowanie zabudowy w zaproponowany w planie sposób. W tym miejscu należy jednak wskazać, iż pojęcia „działki budowlanej” i „działki” nie są ze sobą tożsame. Działka budowlana to działka o szczególnym stopniu kwalifikacji, działka posiadająca cechy umożliwiające realizację na niej obiektów budowlanych. Już z tego tylko wynika, że pojęcie to jest węższe do pojęcia „działki” jako takiej (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt IISA/Wr 348/21). Zatem mając na uwadze przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy podkreślić, iż ustalenie wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej odbywa w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a nie działki jako geodezyjnej jednostki ewidencyjnej. Błędne jest utożsamianie tych dwóch pojęć, w związku z czym nie sposób przyjąć przedstawione przez Dyrektora Biura Rozwoju Miasta Przemyśla wyjaśnienia.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w treści badanej uchwały organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości nie stanowiące istotnego naruszenia prawa:

W § 4 ust. 2 uchwały, mowa jest o inwestycjach z zakresu dróg publicznych, niemniej jednak nie wiadomo o jakie drogi publiczne chodzi, gdyż w granicach obszaru objętego niniejszym planem,

nie wyznaczono terenów o takim przeznaczeniu, zarówno podstawowym jak i uzupełniającym. Analogicznie uwaga dotyczy zapisów uchwały, zawartych w § 4 ust. 9 pkt 12 uchwały Nr 56/2025.

Organ nadzoru zauważa również w § 5 ust. 1 uchwały, ustalono przeznaczenie terenu MN-U pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, czyli ustalono przeznaczenie dla zabudowy mieszkaniowej z poziomu 2 tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały, mowa jest o dopuszczeniu na wskazanym terenie lokalizacji budynków w zabudowie wolnostojącej i bliźniaczej, czyli przeznaczeniu z poziomu 3. Mając więc na uwadze, iż nie wykluczono przeznaczenia pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, ustalone przeznaczenie terenu MN-U nie jest precyzyjne i jednoznaczne i budzi wątpliwości co do rzeczywistego przeznaczenia przedmiotowego terenu.

Przytoczone wyżej niezgodności dotyczące treści procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka IV” stanowią istotne naruszenie przepisów art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 u.s.g., 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 u.p.z.p.

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenia zasad sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr 56/2025 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka IV”.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśla
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru