



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 2228

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 133.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 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 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XIII/104/2025 Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obszaru Ocieka – 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2025 r. Rada Miejska w Przecławiu podjęła uchwałę Nr XIII/104/2025 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obszaru Ocieka – 3.

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

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 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 planistyczną”. 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 poczynając 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 przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 8i oraz art. 17 pkt 11, art. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 17 kwietnia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zauważa, że w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały znajduje się zapis, iż uchwała się Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego obszaru Ocieka-3, zwany dalej „planem”, w granicach oznaczonych na rysunku planu. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404) elementem planu miejscowego jest część graficzna, a nie „rysunek planu”. Analogicznie uwaga dotyczy zapisów uchwały, zawartych w § 1 ust. 3 pkt 1.

Kolejno zauważa się, że w treści uchwały oraz w zakresie załącznika nr 1 stanowiącego integralną część uchwały nie zastosowano wytycznych zawartych w Załączniku Nr 1 „Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych” określonym w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404) w zakresie określenia nazw:

- 1) w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały ustalono teren górnictwa i wydobywania, teren infrastruktury technicznej gazowej oznaczony symbolem 1 G, zgodnie z ww. rozporządzeniem planistycznym symbol G oznacza teren górnictwa i wydobywania, natomiast teren gazownictwa w ww. załącznika oznaczony jest symbolem IG. Nie zastosowano spójnika „lub” oraz odpowiednich oznaczeń symboli,
- 2) w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały ustalono teren rolnictwa oznaczony symbolem 1-2 RN, zgodnie z ww. rozporządzeniem planistycznym symbol RN oznacza teren rolnictwa z zakazem zabudowy.

Organ nadzoru zauważa również, że w § 9 dla terenu oznaczonego symbolem 1-2 RN dopuszczono zmianę zagospodarowania terenu związaną z prowadzeniem racjonalnej gospodarki leśnej, co jest niezrozumiałe, gdyż przeznaczenie terenu określone zostało jako teren rolny.

Rada Miejska w Przecławiu przystąpiła do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Ocieka-3 uchwałą Nr LIII/465/2023 z dnia 30 marca 2023 r., sporządzony projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, zaopiniowano i uzgodniono z właściwymi organami i instytucjami opiniującymi i uzgadniającymi, następnie projekt ten wyłożono do publicznego wglądu i przeprowadzono dyskusję publiczną.

Następnie Rada Miejska w Przecławiu uchwałą Nr LXI/564/2024 z dnia 28 marca 2024 r. zmieniła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Ocieka – 3 (poszerzając granice obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu). Zmiana ww. uchwały nastąpiła po wejściu w życie 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). W związku z powyższym nowy

projekt planu należało poddać konsultacjom społecznym, o których mowa w art. 8i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, gdyż poszerzono zakres opracowania planu, co oznacza, że przed zmianą ww. ustawy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia dla całego obszaru objętego granicami planu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, plan w uchwalonej formie narusza przepisy art. 8i oraz art. 17 pkt 11, 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym po dniu 24 września 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Wskazać w tym miejscu należy, że pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16). 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 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki).

Podkreśla się również, że kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy uchwały będącej takim aktem powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Wymóg jasnego, precyzyjnego formułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrocie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych.

Przytoczone wyżej niezgodności dotyczące treści procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Ocieka – 3 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 i trybu 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 i trybu sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr XIII/104/2025 Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obszaru Ocieka-3.

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 Piśła
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru