



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 23 maja 2024 r.

Poz. 2597

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.208.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 maja 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. 609),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XCV/584/2024 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Rogi 10” w gminie Miejsce Piastowe.

#### Uzasadnienie

W dniu 17 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Miejsce Piastowe podjęła uchwałę Nr XCV/584/2024 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Rogi 10” w gminie Miejsce Piastowe.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

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.).

Wskazać zatem należy, że 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), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (tekstową i graficzną) określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast 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).

Organ nadzoru stwierdził, iż w § 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały dopuszczono lokalizację dojeżdż i dojazdów w granicach całego obszaru objętego planem, a więc również na terenach, które stanowią grunty rolne klasy III. Brak określenia w uchwale jakie dojazdy i dojścia dopuszczono do lokalizacji na terenach rolnych wskazuje, że mogą być na nich sytuowane, dojazdy i dojścia nie związane z gruntami rolnymi, a grunty pod takim zagospodarowaniem terenu, stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82) nie są gruntami rolnymi. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dopuszczenie ww. przeznaczenia bez uzyskania w procedurze opracowania planu ww. zgody stanowi naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. oraz § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Podkreślić należy, iż w dokumentacji prac planistycznych brak jest takiej zgody.

Analogiczna uwaga dotyczy również wyznaczenia terenu zieleni izolacyjnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1Zi, na gruntach rolnych klasy III, bez uzyskania odpowiedniej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, jak i dopuszczenia na wskazanym terenie urządzeń, o których mowa w § 5 ust. 2 uchwały.

Z kolei w § 3 pkt 3 uchwały zawarto ustalenia w zakresie powierzchni wydzielanych działek dla urządzeń infrastruktury technicznej „zgodnej z potrzebami”, co stoi w sprzeczności z art. 93 ust. 2a i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 2029) stosownie do którego, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości, dokonana zostanie regulacja między sąsiadującymi nieruchomościami lub wydzielenie następuje pod drogi wewnętrzne. Ustalenia planu przewidują natomiast dowolną powierzchnię działki dla urządzeń infrastruktury technicznej w granicach całego obszaru objętego planem, a więc również na terenie rolniczym, oznaczonym symbolem 1R, co nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W zakresie załącznika nr 1 do uchwały, zauważyć trzeba, iż nieprawidłowo wskazano „granice przewidywanego pasa terenu na którym będzie realizowana droga S19” jako oznaczenie informacyjne, gdyż stosownie do wymogów art. 15 ust. 3 pkt 4b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, winno to stanowić ustalenie obowiązujące planu. Ponadto stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, we wskazanym powyżej zakresie wymagana jest spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a rysunkiem planu. Tymczasem w części tekstowej planu brak jest jakichkolwiek ustaleń w zakresie możliwości realizacji drogi S19.

Ponadto wyznaczone „granice przewidywanego pasa terenu na którym będzie realizowana droga S19” wskazano w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, co jest niezrozumiałe, gdyż Wojewoda Podkarpacki w dniu 28 września 2023 r. wydał decyzję znak: N-VIII.7820.1.29.2022 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Miejsce Piastowe (bez węzła) do węzła Dukla (z węzłem) dł. ok. 10,1 km wraz z niezbędną infrastrukturą

techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” realizowanej w ramach przedsięwzięcia inwestycyjnego: „Zaprojektowanie i budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Miejsce Piastowe (bez węzła) do węzła Dukła (z węzłem) dł. ok 10,1 km”. Na marginesie podkreśla się, iż wskazane na rysunku planu granice przewidywanego pasa terenu na którym będzie realizowana droga S19, nie są zgodne z ww. decyzją Wojewody z dnia 28 września 2023 r., co na etapie ponownego uzgodnienia mogłoby skutkować uzyskaniem negatywnego stanowiska Wojewody dla planu w uchwalonym kształcie.

Brak jest także załącznika nr 3 do uchwały zawierającego dane przestrzenne, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 3 uchwały (przedłożona płyta CD zawiera jedynie plik TIF).

Poza tym dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie przedstawia zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2. Wskazuje się, iż informacja, że nie przeprowadzono, stosownie do art. 32 ustawy, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż stosownie do art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy. 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. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

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**

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