



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 8 listopada 2024 r.

Poz. 4781

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.383.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 listopada 2024 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 90/2024 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 30 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Miasto - Karmel”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2024 r. Rada Miejska w Przemyślu podjęła uchwałę Nr 90/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Miasto - Karmel”.

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."

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 2023 r., poz. 977 ze 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. 15 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2024 poz. 1130) w brzmieniu przed dniem 24 września 2023 r.

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 25 października 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Pismem z dnia 29 października 2024 r. Zastępca Prezydenta Miasta Przemyśla złożył 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 w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym rysunek planu brak jest wyznaczonej linii zabudowy dla terenu zieleni urządzonej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną oznaczonego symbolem ZP/MW. Dla ww. terenu w § 11 uchwały ustalono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, brak jest jednak wyznaczonej linii zabudowy, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ww. teren oprócz głównego przeznaczenia, jakim jest zielenie urządzone i zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną w ust. 2 do ww. paragrafu dodatkowo dopuszcza lokalizację: 1) zieleni urządzonej w szczególności w formie: skweru, ogrodu, zieleńca rekreacyjnego, klombu, trawnika itp., 2) części budynków mieszkalnych typu: zewnętrzne klatki schodowe, windy, pochylnie, rampy dla niepełnosprawnych, daszki, balkony itp., w ramach rozbudowy budynków zlokalizowanych w terenach 1MW/U, 2MW/U, 3) budynków gospodarczych, 4) boisk, 5) urządzeń sportowych, 6) placów zabaw i 7) elementów przestrzennych typu: rzeźba, fontanna itp., o wysokości do 3,0m. Prezydent Miasta Przemyśla w swoich wyjaśnieniach zastrzega, iż wprowadzenie dodatkowego oznaczenia graficznego na linii rozgraniczającej teren jest bezzasadne, ponieważ nie ma możliwości realizacji dopuszczonej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w odsunięciu od tej linii, niemniej jednak główne przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem ZP/MW (teren zieleni urządzonej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną) oraz jego powierzchnia i ustalenia § 11 zawierające zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu umożliwiają realizację nowego budynku zabudowy wielorodzinnej na ww. terenie. Należy podkreślić, iż teren zabudowy wielorodzinnej nie stanowi dopuszczenia, lecz jest jednym z głównych przeznaczeń terenu.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru nie uznał wyjaśnień przedłożonych przez Prezydenta Miasta Przemyśla w tym zakresie i zauważa się, iż powyższa uwaga stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z brakiem wyznaczonej linii zabudowy dla terenu zieleni urządzonej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną oznaczonego na rysunku planu symbolem ZP/MW.

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

Mianowicie dopuszczenie w § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały lokalizacji iluminacji murów stanowi wykroczenie poza art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru zauważa również, iż w zakresie załącznika nr 3 do niniejszej uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, iż nieprawidłowe są łącza (adresy URI), pod którymi dostępny jest rysunek aktu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz legenda, gdyż nie stanowią bezpośrednio odesłania do załącznika, natomiast APP zawiera informacje o dokumencie uchwalającym - w danych APP stanowiących załącznik do uchwały nie ujawnia się uchwały przyjmującej APP, dokument reprezentujący uchwałę przyjmującą należy dodać dopiero w momencie jej wejścia w życie.

Natomiast w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu uzgodnienia i opiniowania oraz wyłożenia do publicznego wglądu. Niezrozumiałym jest m.in. uzupełnienie w przepisach szczegółowych uchwały dla każdego z terenów dopuszczeń z zastrzeżeniem paragrafów, które znajdują się w przepisach ogólnych przedmiotowej uchwały. Zakazy, nakazy czy dopuszczenia w przepisach ogólnych nakładają obowiązek ich stosowanie na terenach objętych planem, nie wymaga się ich ponownego zauważania w przepisach szczegółowych dla każdego z poszczególnych terenów.

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 „Stare Miasto - Karmel” 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 90/2024 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 30 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Miasto - Karmel”.

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**