

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.11.2025.IWIT WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 17 października 2025 r.

Rada Miejska w Sulechowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) stwierdzam nieważność uchwały Nr 0007.244.2025 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 23 lipca 2025r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy planowanym cmentarzu w obrębie Obłotne.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2025r. Rada Miejska w Sulechowie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy planowanym cmentarzu w obrębie Obłotne. Uchwała wraz z załącznikami i kompletną dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 września br.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024r. poz. 1130 z późn. zm.), dalej jako „upzp”, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego wynika z artykułu 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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 ww. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta nomuje również przesłanki zgodności uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa.

W myśl art. 28 ust. 1 ww. ustawy naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazany przepis ustanawia dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - przesłankę materialnoprawną, nakazującą uwzględnienie zasad sporządzania planu oraz przesłankę formalnoprawną, nakazującą zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Ostatnia z wymienionych przesłanek odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Pojęcie zasad sporządzania planu należy natomiast wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zdaniem organu nadzoru w realiach przedmiotowej sprawy doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu przejawiającego się naruszeniem art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 i § 29 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o czym mowa poniżej.

Rada Miejska w Sulechowie, działając na podstawie art. 20 ust. 1 upzp uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy planowanym cmentarzu w obrębie Obłotne.

Stosownie do brzmienia § 1 ust. 2 uchwały załącznikami do uchwały są:

- 1) załącznik nr 1 - rysunek planu w skali 1:1000;
- 2) załącznik nr 2 - rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury, które należą do zadań własnych gminy oraz zasad ich finansowania;
- 3) załącznik nr 3 - dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tymczasem, analiza poszczególnych załączników do uchwały wskazuje, iż jedynie załącznik nr 1 stanowiący rysunek planu odpowiada faktycznie treści § 1 ust. 2. Pozostała treść załączników nie pokrywa się

z treścią § 1 ust. 2 pkt 2 i 3. Mianowicie załącznik nr 2 nie został w ogóle wymieniony wśród przyjętych przez organ stanowiący gminy załączników opisanych w treści § 1 ust. 2 i zawiera rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy planowanym cmentarzu w obrębie Obłotne. Z kolei załącznik nr 3 to w rzeczywistości rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasad ich finansowania (opisany w § 1 ust. 2 pkt 2 jako załącznik nr 2), a załącznik nr 4 to dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (opisany w § 1 ust. 2 pkt 3 jako załącznik nr 3).

Zdaniem organu nadzoru stwierdzone uchybienie narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Zasada ta ma swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99).

W myśl § 29 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. Natomiast na mocy § 143 do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Przepisy § 29 mieszczą się w wyżej wskazanym zakresie.

Zdaniem służb wojewody brak odesłania w przepisach merytorycznych aktu prawa miejscowego do konkretnego załącznika i jednocześnie uchwalenie takiego załącznika przy błędnym oznaczeniu pozostałych załączników stanowi istotne naruszenie ww. przepisów i skutkować powinno stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Następnie, istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu są także regulacje wprowadzające w planie obowiązek w zakresie sposobu zabezpieczenia terenu przed substancjami ropochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi (przez utwardzanie i skanalizowanie terenów - § 15 ust. 2 uchwały), a także obowiązek podczyszczania ścieków przemysłowych o przekroczonych dopuszczalnych wartościach zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji, w oczyszczalniach zlokalizowanych na terenie własnym inwestora - § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały). W ocenie Wojewody obowiązki te nie znajdują umocowania w przepisach upzp. W szczególności obowiązek taki nie wynika z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, uprawniającego do określenia w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, uszczegółowionego w § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r., poz. 2404), ani też z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, uprawniającego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uszczegółowionego treścią § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia. W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami (także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach) nie mieszczą się kompetencje rady do nakładania w planie miejscowym wskazanych obowiązków na inne podmioty.

Tym samym stwierdzić należy, iż kwestionowane zapisy uchwały nie mają ustawowej podstawy prawnej i wykraczają poza sferę regulowaną w planie miejscowym. Analogicznie orzekł WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 05 czerwca 2025r. sygn. akt II SA/Go 224/25 oraz WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 maja 2024r. sygn. akt II SA/Wr 124/24.

Ponadto zdaniem organu nadzoru w uchwale pojawiły się regulacje wewnętrznie sprzeczne. Zauważyć należy, iż na mocy § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały na terenie KO (teren obsługi komunikacji) dopuszczono realizację zagospodarowania oraz urządzeń i obiektów towarzyszących, zapewniających prawidłowe korzystanie z tego terenu zgodnie z jego przeznaczeniem w postaci obiektów zaplecza administracyjnego i gospodarczego cmentarza. Obiekty zaplecza administracyjnego i gospodarczego cmentarza nie służą jednak zapewnieniu prawidłowego korzystania z terenu obsługi komunikacji. Ponadto w myśl definicji urządzeń i obiektów towarzyszących, zawartej w § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, należy przez nie rozumieć urządzenia infrastruktury technicznej, dojazdy i dojścia, parkingi i garaże, budynki gospodarcze i higieniczno-sanitarne, wiaty, zadaszenia, małą architekturę oraz inne obiekty i urządzenia pełniące służebną rolę wobec funkcji określonej w przeznaczeniu terenu. Służebnej roli wobec terenu obsługi komunikacji z pewnością nie pełnią dla niej ww.

obiekty zaplecza administracyjnego i gospodarczego obsługujące w rzeczywistości zupełnie inny teren, tj. teren sąsiedniego cmentarza.

Zakwestionowany fragment uchwały prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadza brak jasności co do przyjętych rozwiązań planistycznych w powyższym zakresie. Jak już wskazano wcześniej kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, więc musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. Natomiast przyjęcie regulacji wewnętrznie sprzecznej w swej treści stanowi naruszenie § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na inne, aczkolwiek nieistotne naruszenia prawa.

Mianowicie w rozdziale 6 uchwały określone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Po ustaleniu parametrów nowo wydzielonych działek, w § 9 ust. 3 określono, *iż zasad i warunków wymienionych w ust. 2 nie stosuje się do działek wydzielanych na potrzeby obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym komunikacji drogowej.*

Zdaniem organu nadzoru zapis § 9 ust. 3 uchwały jest nieprecyzyjny. Może bowiem być interpretowany w ten sposób, że dla tzw. urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji przy scalaniu i podziale nieruchomości dopuszczalne jest odstępstwo od przyjętych wyżej parametrów. Tymczasem w rzeczywistości procedurą scalania i podziału nie powinny być w ogóle objęte tereny infrastruktury technicznej oraz komunikacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2020 r., sygn. akt: II SA/Lu 281/20, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2023r. sygn. akt II SA/Go 123/24).

Wreszcie stwierdzono również uchybienie dotyczące trybu sporządzenia przedmiotowego planu. Mianowicie jak wynika z zamieszczonego w dokumentacji planistycznej obwieszczenia Burmistrza Sulechowa o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy planowanym cmentarzu w obrębie Obłotne, wnioski i uwagi do projektu miejscowego planu z zakresu ochrony środowiska można było składać na piśmie, za pomocą poczty elektronicznej oraz poprzez skrytkę ePUAP. Tymczasem zgodnie z art. 40 pkt 2 ustawy z dnia 03 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024r., poz. 1112 z późn. zm.) uwagi i wnioski mogą być wnoszone również ustnie do protokołu.

Mając na względzie opisane w rozstrzygnięciu nadzorczym istotne naruszenia prawa, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Kierownik Oddziału
Gospodarki Przestrzennej
w Wydziale Infrastruktury

Jolanta Matuszewska