

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.10.2025.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 0007.238.2025 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 23 lipca 2025r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Rafała Olbromskiego w obrębie geodezyjnym Kruszyna.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2025r. Rada Miejska w Sulechowie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Rafała Olbromskiego w obrębie geodezyjnym Kruszyna. 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, poczynwszy 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 § 29 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 przy ul. Rafała Olbromskiego w obrębie geodezyjnym Kruszyna.

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 technicznej oraz inwestycji celu publicznego, 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 projektu miejscowego planu. Z kolei załącznik nr 3 to w rzeczywistości rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej oraz inwestycji celu publicznego, 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. 2 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 - § 13 ust. 2 uchwały), a także obowiązek podczyszczania ścieków przemysłowych o przekroczonych dopuszczalnych wartościach zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji- § 12 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.

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

Mianowicie w rozdziale 4 uchwały określone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Po ustaleniu parametrów nowo wydzielonych działek, w § 7 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 § 7 ust. 3 uchwały jest nieprecyzyjny. Może bowiem być intepretowany 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).

Następnie błędy stwierdzono także w danych przestrzennych utworzonych dla przedmiotowego planu (załącznik nr 4), gdzie rysunek będący załącznikiem do APP nie został przycięty do granic obowiązywania APP.

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 ul. Rafała Olbromskiego w obrębie geodezyjnym Kruszyna, 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