



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 maja 2025 r.

Poz. 2432

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.155.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 maja 2025 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. 1465 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVIII/116/2025 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Miejsce Piastowe 3” – etap I w gminie Miejsce Piastowe.

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Miejsce Piastowe podjęła uchwałę Nr XVIII/116/2025 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Miejsce Piastowe 3” – etap I 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).

W dniu 13 maja 2025 r. Wojewoda Podkarpacki wszczął postępowanie nadzorcze wobec przedmiotowej uchwały. Wójt Gminy pismem z dnia 19 maja 2025 r. złożył wyjaśnienia do uchwały oraz przesłał brakującą dokumentację.

Po ponownej ocenie uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia planu naruszają kierunki wyznaczone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Miejsce Piastowe, gdyż:

- teren oznaczony w niniejszym planie symbolem 1RM przeznaczono pod teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, natomiast teren ten znajduje się w wyznaczonej w Studium, strefie Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej dla której wytyczne Studium wprowadzają zakaz zabudowy, dopuszczając jedynie wyznaczanie w „uzasadnionych przypadkach działek siedliskowych zagrodowych dla nowotworzonych towarowych gospodarstw rolnych (o powierzchni powyżej średniej wojewódzkiej – nie dotyczy to działów specjalnych)”. Nadmieniam, że w uzasadnieniu do projektu planu, nie wykazano, aby wskazany w Studium warunek, został spełniony,
- nie uwzględniają wyznaczonego w Studium terenu lasów. Nadmieniam, iż w planie w granicach tego obszaru wyznaczono tereny zieleni naturalnej, co jednak nie jest równoznaczne z przeznaczeniem pod teren lasu.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz 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.), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Z kolei wprowadzenie niniejszą uchwałą, terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, oznaczonego symbolem 1RM, jest niewłaściwe i wykracza poza zakres uchwały Nr XLVIII/302/2021 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego planu. Ww. uchwałą intencyjną, Rada Gminy ograniczyła zakres prac planistycznych jedynie do wyznaczenia terenów rolniczych z zakazem zabudowy. Powyższe potwierdzone zostało w analizie zasadności przystąpienia do sporządzenia niniejszego planu, gdzie zawarto informację, iż „Podstawowym celem tej inicjatywy jest wyznaczenie terenów rolniczych z zakazem zabudowy, w tym instalacjami fotowoltaicznymi, z dopuszczeniem lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz obiektów liniowych”. W związku z powyższym należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem procedury miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszając tym samym, art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.;

Ponadto stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- a) brak jest ustalenia parametrów infrastruktury energetycznej oraz zaopatrzenia w ciepło, co stanowi naruszenie § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia;
- b) brak jest ustalonej geometrii dachu dla budynków inwentarskich, możliwych do realizacji w ramach terenu oznaczonego symbolem 1RM, co stanowi naruszenie § 4 pkt 6 rozporządzenia;
- c) brak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu, a rysunkiem, gdyż:
 - w § 8 ust. 1 uchwały, ustalono szerokość dróg wewnętrznych w liniach rozgraniczających na poziomie 5m, natomiast z rysunku planu, wynika, że szerokość ta jest zmienna i wynosi od 4m do 5m,

- na załączniku Nr 1, w terenie oznaczonym symbolem 1RM, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy, natomiast w uchwale nie zawarto żadnych ustaleń w tym zakresie, co narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia,
- zgodnie z legendą zawartą na rysunku planu, strefa ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego AZP 111-74/94, stanowi obowiązujące ustalenie planu, co nie znajduje potwierdzenia w zapisach uchwały zawartych w § 1 ust. 4.

Podkreślić należy, iż część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem części graficznej, jak i tekstowej.

W dominującym obecnie orzecznictwie rozbieżności między częścią opisową a graficzną traktowane są jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 upzp). Dzieje się tak, gdyż w przypadku sprzeczności nie można ustalić, jakie jest faktyczne przeznaczenie danego terenu (część tekstowa planu nie powinna pełnić funkcji nadrzędnej nad graficzną).

W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2020 r. sygn. akt II OSK 3746/18 stwierdzono wręcz, że sprzeczność między częściami planu stanowi nie tylko istotne naruszenie zasad sporządzania planu, ale jest też nie do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W § 4 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały, ustalono zasady w zakresie zaopatrzenia w wodę do potrzeb m.in. produkcji i usług, niemniej jednak, nie wiadomo o jakiej produkcji i usługach mowa, gdyż nie ustalono takiego przeznaczenia dla żadnego z terenów w obszarze niniejszego planu. Analogiczna uwaga dotyczy, ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 6 i 7 lit. b uchwały, gdzie mowa jest o „zabudowie związanej z produkcją rolną”.

W § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały, mowa jest o możliwości prowadzenia robót budowlanych polegających m.in. na „odłączeniu obiektów oraz urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej”, niemniej jednak „odłączenie obiektów”, o którym mowa powyżej, nie mieści się w definicji robót budowlanych, zawartej w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r., poz. 418).

W § 4 ust. 2 pkt 8 uchwały, ustalono zasadę lokalizacji sieci, obiektów i urządzeń z zakresu elektroenergetyki i telekomunikacji z „nakazem uwzględnienia ochrony zdrowia mieszkańców przed oddziaływaniem (promieniowaniem) pól elektromagnetycznych”, niemniej jednak przedmiotowe ustalenie budzi wątpliwości interpretacyjne, i będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu, gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować.

Niewłaściwie w § 7 ust. 2 pkt 7 lit. b uchwały, w ustaleniach dotyczących geometrii dachów, zawarto ustalenia w zakresie minimalnej liczby miejsc postojowych.

W załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym rysunek planu, niewłaściwie wskazano strefę techniczną napowietrznej linii elektroenergetycznej jako oznaczenie informacyjne, gdyż oznaczenie stref technicznych nie jest wymagane w polskim prawodawstwie, a ich wrysowanie na rysunku planu stanowi wyłącznie władztwo planistyczne gminy, jest więc obowiązującym ustaleniem planu. Ponadto, w uchwale nie ustalono ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu dla terenów, na których znajdują się ww. strefy. Nadmieniam, iż § 5 ust. 1 uchwały, zawiera jedynie nakaz uwzględnienia przedmiotowej strefy, nie określa przy tym żadnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei załącznik nr 3 został opisany jako „zbiór danych przestrzennych”, natomiast stosownie do art. 67a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., dla aktów planowania przestrzennego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tworzone są dane przestrzenne, a zbiory danych przestrzennych, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2025 r. poz. 242), obejmują dane przestrzenne tworzone dla aktów, o których mowa w art. 67a ust. 2. Dodatkowo, w zakresie załącznika Nr 3, zauważa się, iż APP nie zawiera informacji o dokumencie przystępującym - brak danych reprezentujących uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia APP.

W zakresie dokumentacji prac planistycznych, wskazuje się, iż brak jest uzasadnienia, o którym mowa w art. 42 ustawy z dnia 3 października 2018 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024

poz. 1112 z późn. zm.), z także brak jest licencji, o której mowa w art. 40c ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.).

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).

Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność.

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