



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 3344

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.260.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 sierpnia 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 XVI/150/25 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 12/1/2013 obszaru: w Brzezówce – w rejonie drogi krajowej nr 4 oraz w Ropczycach – w rejonie ulic: Grunwaldzkiej, Kolejowej i Słonecznej – Etap I.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Ropczycach podjęła uchwałę Nr XVI/150/25 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 12/1/2013 obszaru: w Brzezówce – w rejonie drogi krajowej nr 4 oraz w Ropczycach – w rejonie ulic: Grunwaldzkiej, Kolejowej i Słonecznej – Etap I.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzecznym 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).

Po ocenie uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż niewłaściwy, wykraczający poza uchwałę Nr XXXIII/331/21 z dnia 26 kwietnia 2021 r. Rady Miejskiej w Ropczycach w sprawie przystąpienia do niniejszej zmiany planu, jest zakres zmienianego planu w zakresie części terenu KDZ.1 pomiędzy terenami MN.U.10 i U.5 a granicą obszaru objętego planem (w obrębie ronda im. Albiny Kuraś), co stanowi naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.).

Część ustaleń przedmiotowej uchwały narusza także ustalenia Studium Miasta i Gminy Ropczyce, m.in. w zakresie ustalonego maksymalnego wskaźnika zabudowy w terenie zabudowy usługowej oznaczonej symbolem U.5, dla którego w § 2 pkt 10 przedmiotowej uchwały ustalono maksymalny wskaźnik zabudowy 85 %. Teren U.5 znajduje się w Studium Miasta i Gminy Ropczyce w terenie usług publicznych i komercyjnych 1U, dla których „maksymalny wskaźnik zabudowy – 50 %”.

Zdaniem organu nadzoru zakres i stopień związania planów ustaleniami studium należy oceniać mając na uwadze odmienny charakter i stopień szczegółowości tych aktów, a zgodności nie można bowiem utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma więc doprecyzować te zasady, ale w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może „wychodzić” poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo).

Z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że plan miejscowy uchwała rada gminy, m.in. po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie m.in. z zapisami studium.

Jest niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium (patrz m.in. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07 ; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08 ; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1904/10 ; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10 ; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11).

Nieprawidłowo w przedmiotowej uchwale odwołano się do § 3 ust. 1 zmienianej, gdzie „skreśla się fragment „literowym np. UC lub”, ponieważ powyższa zmiana powinna być wprowadzona w § 3 ust. 2 uchwały zmienianej.

Ponadto brak jest spójności załącznika nr 1 do uchwały z załącznikiem nr 3 stanowiącym dane przestrzenne m.in. w zakresie odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy terenu U.2 od terenu drogi

KDL.2. Po uwzględnieniu uwagi z dnia 30.01.2025 r., zmieniono ww. odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od projektowanego pasa drogowego oznaczonego symbolem KDL.2 z 8 metrów na 4 metry. W części tekstowej uchwały nadano nowe brzmienie § 4 ust. 5 pkt 3 uchwały zmienianej, co jest zgodne z załącznikiem nr 1 do przedmiotowej uchwały, niemniej jednak w części graficznej aktu w postaci cyfrowej reprezentacji tej zmiany nie naniesiono.

Z kolei w zakresie załącznika nr 3 zauważa się, iż brak jest podpisu danych przestrzennych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2020 poz. 1916) w § 6 wskazuje, iż: „1. Dane przestrzenne dla każdego aktu planowania przestrzennego, w postaci dokumentu elektronicznego GML, podpisywane są kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach”.

Również ponowne wyłożenie projektu zmiany planu nie spełnia wymogu art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W obwieszczeniu dnia 20 lutego 2025 r. wskazano, iż projekt zmiany mpzp będzie ponownie wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 27 lutego 2025 r. do dnia 19 marca 2025 r. Przy założeniu, iż został spełniony warunek 7 dniowego okresu ogłoszenia o wyłożeniu przed dniem wyłożenia (tj. od 20 lutego do 27 lutego 2025 r.), należy zauważyć, iż projekt zmiany planu był wyłożony do publicznego wglądu przez okres 20 dni.

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

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru