



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 października 2025 r.

Poz. 3752

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.300.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 września 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XX/212/2025 Rady Miejskiej Jasła z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „Młynarska I”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jasła podjęła w dniu 26 sierpnia 2025 r. uchwałę Nr XX/212/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „Młynarska I”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że jej regulacje naruszają obowiązujące przepisy prawa. Z uwagi na treści zawarte w tej uchwale, organ nadzoru pismem z dnia 19 września 2025 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazując kwestionowane zapisy i informując o możliwości złożenia wyjaśnień. Burmistrz Miasta Jasła pismem z dnia 23 września 2025 r. przekazał wyjaśnienia i dokumenty w sprawie. W związku ze złożonym pismem, organ nadzoru uznał za wyjaśnione kwestie opisane w pkt 7 zawiadomienia o wszczęciu postępowania, natomiast w pozostałym zakresie podtrzymuje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

Na wstępie podkreślić trzeba, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.). Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkowałą stwierdzeniem, że Rada Miejska Jasła, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny następujące przepisy prawa.

Po pierwsze organ nadzoru wskazuje na rozbieżność zapisów części tekstowej oraz części graficznej, co do ustalenia terenu objętego planem. Według § 1 ust. 2 analizowanej uchwały ustalenia planu obejmują teren składający się z części działek nr: 203/3, 227/5, 227/6, **1226**, natomiast w części graficznej planu, granice terenu objętego planem obejmują części działek nr ewid.: 203/3, 227/5, 227/6, **1126**. Należy nadmienić, że w uzasadnieniu do uchwały wskazując obszar, którego dotyczą ustalenia planu, określono iż obejmuje on działki nr: 203/3 oraz 1226. Rozbieżność zapisów części tekstowej oraz części graficznej miejscowego planu zauważa się również w odniesieniu do ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy, które według § 4 ust. 1 pkt 6, § 7 ust. 1 pkt 2 i § 12 ust. 2 pkt 12 badanej uchwały obowiązują dla nowo projektowanych budynków, natomiast według załącznika graficznego nieprzekraczalne linie zabudowy obowiązują zarówno w odniesieniu do

budynków projektowanych, jak i rozbudowywanych, a więc istniejących. Powyższe narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), który stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Ponadto z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały. Burmistrz Miasta Jasła w wyjaśnieniach z dnia 23 września 2025 r. wskazał, że w przedmiotowej uchwale nie ma sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a załącznikiem graficznym, a więc plan jako element prawa miejscowego może być stosowany. Jednak zdaniem organu nadzoru nie sposób się z takim stanowiskiem zgodzić. Treść przywołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z powyżej podanych powodów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że w § 11 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 2 i ust. 6 pkt 1 badanej uchwały brak jest określenia parametrów dotyczących sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz gazowniczej, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl tego przepisu ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych. W piśmie z dnia 23 września 2025 r. Burmistrz Miasta Jasła podniósł, że zasady rozwoju infrastruktury technicznej określono z uwzględnieniem stanu istniejącego, co zostało uzewnętrznione w części graficznej, na której sieć wodociągowa, kanalizacyjna oraz gazowa z parametrami została czytelnie przedstawiona. Odnosząc się do tego, organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia przedmiotowej uchwały w zakresie zasad zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną zawarte w jej § 11 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 2 i ust. 6 pkt 1 dopuszczają budowę i rozbudowę w/w sieci. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru powinny zostać ustalone parametry zgodnie z przywołanym przepisem prawa.

W § 11 ust. 4 pkt 2 i 4 przedmiotowej uchwały zawarte zostały ustalenia w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej, w których znalazły się zapisy: „przyjmuje się zasadę podłączania budynków do sieci kanalizacyjnej” oraz „dopuszcza się – do czasu wyposażenia terenów w sieć kanalizacyjną – odprowadzanie ścieków do biologicznych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych i ich okresowe usuwanie w sposób wskazany przez gminę”. Zdaniem organu nadzoru w/w zapisy naruszają art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733), który stanowi iż: „przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. W związku z tym nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta Jasła, że omawiane zapisy nie mają charakteru obligatoryjnego, a więc nie naruszają art. 5 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy. Zaznaczenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może zawierać zapisów o wykluczeniu pewnych rozwiązań prawnych, dopuszczonych na mocy innych aktów prawnych.

W § 11 ust. 8 pkt 2 lit. b analizowanej uchwały zawarte zostały ustalenia w zakresie infrastruktury elektroenergetycznej, w których znalazł się zapis: „sposób przyłączenia podmiotów do swojej sieci określa operator sieci w warunkach przyłączenia”. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe postanowienie wykracza poza dopuszczalny zakres ustaleń miejscowego planu określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednocześnie nie spełniając wymogów § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe narusza również art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wskazuje radę gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego. Oznacza to, że rada gminy jest organem właściwym do określania zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. W złożonych wyjaśnieniach z dnia 23 września 2025 r. Burmistrz Miasta Jasła wskazał, że w/w zapis nie ma charakteru obligatoryjnego. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Należy zwrócić uwagę, że nie istnieje przepis upoważniający do przeniesienia choćby części kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu gminy na inny podmiot, a tym samym rada gminy nie może upoważniać kogokolwiek do decydowania o zasadach zagospodarowania terenu na etapie późniejszym niż uchwalenie planu miejscowego.

Następnie organ nadzoru wskazuje, że brak jest opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o projekcie planu, co stanowi naruszenie art. 17 pkt 6 lit. a tiret szóste ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do w/w przepisu wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego m.in. występuje do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o opinię o projekcie miejscowego planu. Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Miasta Jasła złożonych w piśmie z dnia 23 września 2025 r. organ nadzoru przedstawia stanowisko, iż brak było uzasadnionych powodów do odstąpienia od zasięgnięcia opinii w/w organu. W szczególności taką przesłanką nie jest okoliczność, że na etapie składania wniosków ten organ wniósł swoje uwagi, które w ocenie Burmistrza Miasta Jasła zostały uwzględnione. Podkreślenia wymaga, że stosownie do art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to właściwy organ opiniujący ocenia, czy ustalenia zawarte w projekcie planu miejscowego spełniają wymagania przepisów prawa we wskazanym w tej ustawie zakresie. Zaznaczyć trzeba, że wyrażenie opinii przez przedmiotowy organ co do projektu planu miejscowego mogłoby spowodować jego zmianę, a tym samym brak pozyskania opinii o nim stanowi istotne naruszenie prawa. Trzeba zauważyć, że procedura sporządzania projektu planu miejscowego i jego uchwalania została uregulowana w art. 17 w/w ustawy. Zachowanie przyjętego tam trybu jest jednym z zasadniczych warunków uznania legalności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z elementów tej procedury jest zwrócenie się do właściwych organów o opinie o projekcie miejscowego planu oraz uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lutego 2025 r. o sygn. akt II SA/Ol 903/24).

Powyżej opisane nieprawidłowości w zakresie procedury planistycznej oraz treści analizowanej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, które powodują jej nieważność zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten ustanawia 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 (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). 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 ustawy o samorządzie gminnym, 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto przeprowadzona przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że § 8 ust. 1 pkt 5 analizowanej uchwały może budzić wątpliwości interpretacyjne, gdyż nie jest wiadome czy zakaz wznoszenia obiektów budowlanych dotyczy wszystkich obiektów budowlanych, czy jedynie tych, które „mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntu lub wód” w obrębie zbiornika. Burmistrz Miasta Jasła w piśmie z dnia 23 września 2025 r. sprecyzował, iż użyte sformułowanie o zakazie wznoszenia obiektów budowlanych odnosi się do wszystkich obiektów budowlanych w myśl definicji zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Niemniej jednak to przepisy uchwały powinny zostać zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, o czym stanowi § 143 w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Mając na względzie powyższe, opisane naruszenia prawa skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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