



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 3966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 321 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 października 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 5 pkt 1 w zakresie słów: „ poszerzenie istniejącego składowiska odpadów i istniejącego Zakładu Zagospodarowania Odpadów”, § 12 ust. 1 w zakresie słów:” poszerzenie istniejącego składowiska odpadów i istniejącego Zakładu Zagospodarowania Odpadów” oraz § 14 uchwały Nr XIX/111/25 Rady Gminy w Ostrowie z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2020 w miejscowościach Blizna, Kamionka, Kozodrza i Skrzyszów w gminie Ostrów – część II.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Ostrowie na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. r. podjęła uchwałę nr XIX/111/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1/2020 w miejscowościach Blizna, Kamionka, Kozodrza i Skrzyszów w gminie Ostrów – część II.

Wskazana uchwała wraz dokumentacją planistyczną została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 września 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. art. 14 ust i 2 w zw. z art. 17 oraz art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2024r., poz. 1130) w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. zwaną dalej „ustawa”. Z tych powodów Wojewoda pismem z dnia 15 października 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww uchwały.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Organy gminy właściwe do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 i 2 ustawy, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie powyższe nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Tym samym,

wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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 rozstrzygnięcie 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. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawna – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawna – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak stanowi m.in. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn.. II OSK 215/08).

W doktrynie przyjęło się, że zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” należy odnieść do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego tj. poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na uchwaleniu planu.

Artykuł 15 ust. 1 ustawy stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje, jakie kwestie gmina powinna obowiązkowo określić w planie miejscowym.

W doktrynie wskazuje się, że użycie w art. 15 ust. 2 zwrotu, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy w nim wymienione, nie oznacza niedopuszczalności w uzasadnionych przypadkach odstępstw od tej zasady. Przepis ten należy bowiem rozumieć w ten sposób, iż określenie w planie miejscowym danych z tego przepisu jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Przy ocenie, czy taka potrzeba oraz konieczność w określonym przypadku zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcje i sposób zagospodarowania terenu i charakter zabudowy. Jeśli zatem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń o którym mowa w art. 15 ust. 2, ich brak nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. W przypadku odstąpienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego od określenia któregośkolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały. Niemniej jednak brak któregośkolwiek z wymaganych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 ustawy skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz do jego niewykonalności. Na gruncie niniejszej sprawy regulacje § 5 pkt 1 w zakresie słów: „poszerzenie istniejącego składowiska odpadów i istniejącego Zakładu Zagospodarowania Odpadów” oraz § 12 ust. 1 w zakresie słów: „poszerzenie istniejącego składowiska odpadów i istniejącego Zakładu Zagospodarowania Odpadów” stanowi wykroczenie poza dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego określony w ww art. 15 ustawy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiący akt prawa miejscowego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, nie rozstrzyga natomiast, które zakłady/przedsiębiorstwa mogą realizować ustalone przeznaczenie na danym terenie. Powyższe stanowi niedozwolony „zabieg prawodawczy” i może prowadzić do prymatu interesów indywidualnych nad interesem ogółu przy dokonywaniu ustaleń planu miejscowego.

Nieprawidłowe jest także wskazanie w § 14 uchwały, iż traci moc uchwała Nr XVIII/125/2004 Rady Gminy w Ostrowie z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 1/2002 w gminie Ostrów, wieś Kozodrza, gdyż przedmiotowa uchwała obejmuje obszar większy niż uchwalany plan. Powyższe stanowi wykroczenie poza zakres określony uchwałą Rady Gminy w Ostrowie Nr XXIV/194/20 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego planu, zmienionej uchwałą Nr XXX/232/21 z dnia 2 sierpnia 2021 r., co narusza art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ustawy.

Reasumując stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy uchwały, w sposób istotny naruszają podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, iż Rada Gminy podejmując uchwałę nr XIX/111/25 naruszyła zasady i tryb sporządzania planu także odnośnie następujących zapisów:

1. niezrozumiała jest definicja nieprzekraczalnej linii zabudowy, zawarta w § 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały, w zakresie dopuszczenia wysunięcia przed tą linię wskazanych w uchwale elementów, które „nie mogą pomniejszać tej odległości o więcej niż 2,0 m”;

2. zapisy zawarte w § 12 ust. 3 pkt 1 lit. a i b i pkt 2 oraz § 13 ust. 3 pkt 1 lit. b i pkt 2 uchwały, są niezgodne z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawierają informacje nie mające charakteru normy przepisu prawa tj. informacje o braku ustaleń;

3. stosownie do § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587), nie określono integralnych części uchwały;

4. w zakresie załącznika, stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż:

- a) rysunek GeoTIFF nie został przycięty do granicy wektorowej planu,
- b) brak łącza (adresu URI) pod którym dostępna jest legenda rysunku aktu planowania przestrzennego,
- c) zawierają atrybut „obowiązujeOd” – na etapie przyjmowania APP nie należy dodawać atrybutu obowiązujeOD, atrybut ten powinien zostać uzupełniony dopiero po wejściu w życie uchwały przyjmującej.

Powyższe uchybienia stanowią „niekwalifikowaną” postać naruszenia obowiązującego prawa, jednakże Rada Gminy w Ostrowie powinna uwzględnić wymienione uwagi w przyszłych pracach planistycznych nad sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru