



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 3967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 319 .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

uchwały nr XIX/108/25 Rady Gminy w Ostrowie z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1/2022 w miejscowościach Ostrów i Borek Mały w gminie Ostrów – część I.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Ostrowie na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. r. podjęła uchwałę nr XIX/108/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1/2022 w miejscowościach Ostrów i Borek Mały w gminie Ostrów – część I.

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. 15, art. 20 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”, oraz § 4, § 8 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 z późn. zm.).

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 przeznaczania 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. począwszy 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 natomiast, 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 ustalenia planu naruszają kierunki i wytyczne wyznaczone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ostrów, gdyż w planie, dla terenu oznaczonego symbolem MN-U ustalono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych na poziomie 10m oraz dopuszczono realizację dachów płaskich. Tymczasem według wytycznych Studium, zadania w zakresie kształtowania zabudowy, obejmują niedopuszczanie do realizacji budynków z dachami płaskimi i wysokości powyżej dwóch kondygnacji w budynkach mieszkalnych. Przyjęte w planie ograniczenie wysokości budynków mieszkalnych wyłącznie do 10 m jak i dopuszczenie stosowania dachów płaskich, umożliwia wręcz realizację zabudowy mieszkaniowej sprzecznej z wytycznymi Studium. W Rozdziale 3 Działu II uchwały, dotyczącym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w § 12 ust. 2, ustalono minimalną powierzchnię i minimalną szerokość frontu nowo wydzielanych działek. Organ nadzoru wskazuje, iż podział nieruchomości, a zasady scalania i podziału nieruchomości, są to dwie odrębne procedury, których nie należy ze sobą utożsamiać. Jedynym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym, jest minimalna

powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. W związku z czym ustalenie minimalnej szerokości frontu nowo wydzielanych działek, wykracza poza zakres art. 15 ustawy. Z kolei parametry, o których mowa w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. minimalna lub maksymalna szerokość frontów działek, ich powierzchnia oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi, określa się w sytuacji zasad scalania i podziału nieruchomości dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a nie dla nowo wydzielanych działek uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości. Podkreślić należy, iż w § 12 ust. 3 uchwały ustalono kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego, zatem jest to jedyny ustalony parametr w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co narusza ww. § 4 pkt 9 rozporządzenia.

Kolejno organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowości w zakresie braku spójności pomiędzy ustaleniami planu, a częściami graficznymi, gdyż § 7 uchwały wskazuje, iż „ustala się przeznaczenie terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi (...), zgodnie z częściami graficznymi planu”. Tymczasem „linie rozgraniczające” zostały wyznaczone jedynie na załączniku nr 2 i 3 co narusza przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na marginesie wskazuje się, iż w uchwale znajdują się ustalenia w nawiązaniu do linii rozgraniczających tereny, zatem podkreśla się, iż będą one miały jedynie zastosowanie do terenów wskazanych na załączniku nr 2 i 3.

Ponadto, w § 15 ust. 2 analizowanej uchwały, dopuszczono lokalizację nowych obiektów kubaturowych na częściach terenów ograniczonych nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, na obszarach na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% oraz wysokie i wynosi 10%. Niemniej jednak, z załącznika graficznego nr 1, wynika, iż obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, zlokalizowany jest poza obszarem wyznaczonym liniami rozgraniczającymi, zatem występuje niespójność części graficznej z ustaleniami planu w tym zakresie.

Za nieprawidłowe należy uznać iż, dla terenu wód powierzchniowych śródlądowych, w § 20 ust. 2 lit. a uchwały, dopuszczono „w ramach przeznaczenia podstawowego” – „obiekty, urządzenia związane ze sportem i rekreacją”, gdyż takie zagospodarowanie nie mieści się w definicji wód powierzchniowych śródlądowych, zatem nie wynika z podstawowego przeznaczenia terenu.

Co więcej, ustalenie możliwości lokalizacji obiektów związanych ze sportem i rekreacją, a więc zabudowy kubaturowej, wiąże się z koniecznością ustalenia wszystkich wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, tymczasem w niniejszym planie, dla terenu oznaczonego symbolem WS, nie ustalono żadnych wskaźników zagospodarowania terenu.

Niezrozumiałe są ustalenia planu, zawarte w § 18 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „parametry techniczne drogi zgodnie z parametrami określonymi w przepisach o warunkach technicznych (...), w pasie terenu wyznaczonym na części graficznej planu zgodnie z przepisami odrębnymi”, gdyż w planie wyznaczony teren drogi lokalnej, oznaczony symbolem KDL, stanowi jedynie niewielki fragment drogi, zlokalizowanej poza granicami niniejszego planu (szerokość w liniach rozgraniczających 1,5 m), zatem nie wiadomo o spełnieniu jakich parametrów mowa.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy uchwały, w sposób istotny naruszają podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, iż Rada Gminy podejmując uchwałę nr XIX/108/25 naruszyła zasady i tryb sporządzania planu także odnośnie następujących zapisów:

1. niewłaściwe, wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., są zapisy zawarte w § 15 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, nakazujące stosowanie m.in. „odpowiednich technologii i wodoodpornych materiałów” czy „materiałów odpornych na działanie wody”;

2. nieprawidłowo w § 16 ust. 7 oraz § 19 ust. 7 przedmiotowej uchwały, dopuszczono realizację „ustaleń przeznaczenia uzupełniającego planu przed realizacją ustaleń przeznaczenia podstawowego”, gdyż przeznaczenie uzupełniające nie może samodzielnie występować na terenie, jest ono zależne od przeznaczenia podstawowego, co potwierdza definicja przeznaczenia uzupełniającego zawarta w § 3 pkt 5 uchwały, zgodnie z którą pod pojęciem przeznaczenia uzupełniającego należy rozumieć przeznaczenie, które uzupełnia przeznaczenie podstawowe. Zatem forma zabudowy uzupełniającej może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy zostanie zrealizowane przeznaczenie podstawowe;

3. w § 21 pkt 3 uchwały, mowa jest o zakazie prowadzenia działań, które mogłyby zagrażać funkcji leśnej, niemniej jednak nie wiadomo o jakich działaniach mowa w tym ustaleniu, zatem zapis ten może być różnie interpretowany na etapie stosowania ustaleń planu;

4. zapisy zawarte w § 4 oraz § 12 ust. 1 i ust. 2 lit. b 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;

5. definicja nieprzekraczalnej linii zabudowy, zawarta w § 3 pkt 3 uchwały, w zakresie dopuszczenia wysunięcia loggii, przed wyznaczoną linią jest niezrozumiała, gdyż zgodnie z powszechnie przyjętą definicją terminu loggia, jest to otwarta część budynku, ale znajdująca się w jego strukturze, której powierzchnia nie wykracza poza zarys głównych ścian zewnętrznych;

6. w § 2 pkt 4 i 5 analizowanej uchwały, niewłaściwie, jako integralne części niniejszej uchwały, wskazane zostało rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania oraz dane przestrzenne aktu planowania przestrzennego. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. W związku z powyższym, oba te elementy stanowią integralne, równorzędne części planu. Ww. rozstrzygnięcie stanowi wypełnienie dyspozycji art. 20 ust. 1 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., nie jest natomiast nierozzerwalnym elementem planu miejscowego, równorzędnym z częścią tekstową i graficzną. Dane przestrzenne, jako załącznik do uchwały, stanowią natomiast spełnienie wymogów art. 67a ust. 5 ustawy;

7. w zakresie zapisów zawartych w § 5 ust. 1 pkt e i f uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały zauważa się, iż nieprawidłowo wskazano obszary szczególnego zagrożenia powodzią jako ustalenia planu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., w planie miejscowym określa się bowiem obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niemniej jednak, ww. obszary zagrożenia

8. w zakresie załącznika nr 5 do uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, organ nadzoru wskazuje, iż:

- a) rysunek GeoTIFF, przedstawiający załącznik nr 3, nie wyświetla się we właściwej lokalizacji (brak nadanej georeferencji),
- b) rysunki GeoTIFF nie zostały przycięte do granicy wektorowej planu,
- c) brak łączy (adresów URI) pod którymi dostępne są legendy rysunków aktu planowania przestrzennego,
- d) 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