



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 października 2025 r.

Poz. 3983

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 318.2025 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/110/25 Rady Gminy w Ostrowie z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1/2021 w miejscowościach Kamionka, Ocieka i Ostrów w gminie Ostrów – część II.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Ostrowie na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. podjęła uchwałę nr XIX/110/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1/2021 w miejscowościach Kamionka, Ocieka i Ostrów 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. 15 i 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”, § 4, § 8 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) oraz art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733). 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. 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 utrzymuje 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 niewykonania.

Na gruncie niniejszej sprawy postanowienia przedmiotowej uchwały naruszają ustalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ostrów gdyż tereny oznaczone w planie symbolami MN.1 oraz MN.2, znajdują się w wyznaczonych w Studium obszarach 13Mu i 15Mu, dla których ustalono kierunek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną o niskiej intensywności – budynki jednorodzinne wolnostojące. Tymczasem ustalenia planu nie ograniczają zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyłącznie do wolnostojącej, tym samym dopuszczają również zabudowę bliźniaczą i szeregową.

Za nieprawidłowe należy uznać również brak ustalenia w planie, minimalnej wysokości budynków mieszkalnych w terenach oznaczonych symbolami MN.1 oraz MN.2. Według wytycznych Studium wysokość budynków mieszkalnych winna się mieścić w przedziale od 6,5 m do 10 m. Tymczasem, ustalenia

planu, regulują kwestię jedynie maksymalnej wysokości budynków mieszkalnych, wyrażonej w metrach (10m).

Ponadto zastrzeżenia budzi, brak ograniczenia wysokości zabudowy budynków mieszkalnych w terenach oznaczonych w planie symbolami MN.1 oraz MN.2, poprzez wskazanie maksymalnej ilości kondygnacji. Według wytycznych Studium, zadania w zakresie kształtowania zabudowy, obejmują niedopuszczanie do realizacji budynków z dachami płaskimi i wysokości powyżej dwóch kondygnacji w budynkach mieszkalnych. W planie ustalono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych w terenach MN.1 i MN.2 na poziomie 10m, niemniej jednak, przyjęte w planie ograniczenie wysokości budynków mieszkalnych wyłącznie do 10 m, nie gwarantuje realizacji zabudowy mieszkaniowej o wysokości nie większej niż 2 kondygnacje.

Organ nadzoru zauważa także, że ustalenia planu dla terenów oznaczonych symbolami MN.1 oraz MN.2, dopuszczają dach płaski na budynkach o wysokości do 5m, niemniej jednak wytyczne Studium, zawarte w ustaleniach szczegółowych, dla terenów 1-17Mu, wskazują, dla budynków mieszkalnych i budynków gospodarczych, realizację dachów spadowych.

Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07:” ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” Przytoczone wyżej niezgodności stanowią naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Za nieprawidłowe należy uznać także, iż w Rozdziale 4 uchwały, dotyczącym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w § 10 ust. 2, ustalono minimalną powierzchnię i minimalną szerokość frontu nowo wydzielanych działek. Niemniej jednak, zaznacza się, 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 8 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) tj. minimalna lub maksymalna szerokość frontów działek, ich powierzchnia oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, 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. Podkreślenia wymaga fakt, iż w § 10 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 8 rozporządzenia.

W dalszej kolejności brak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu, a rysunkiem planu, gdyż § 5 przedmiotowej uchwały wskazuje, iż „ustala się przeznaczenie terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi (...), zgodnie z rysunkami planu”. Tymczasem „linie rozgraniczające” zostały wyznaczone jedynie na załączniku Nr 2 co jest niezgodne z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, 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.

Kolejno wskazuje się, że w § 11 pkt 6 uchwały zawiera postanowienia w zakresie odprowadzania ścieków, które wskazują, iż do czasu powstania sieci kanalizacji sanitarnej dopuszcza się odprowadzanie ścieków do szczelnych bezodpływowych zbiorników na nieczystości ciekłe. Inne rozwiązania dopuszczono jedynie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co narusza 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 dopuszcza możliwość odprowadzanie ścieków również do przydomowej oczyszczalni ścieków, spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych i nie wprowadza ograniczenia stosowania takiego

rozwiązania jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W związku z powyższym plan miejscowy nie może zawierać zapisów o wykluczeniu pewnych rozwiązań prawnych, dopuszczonych na mocy innych aktów prawnych.

Reasumując 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 w Ostrowie podejmując uchwałę nr XIX/110/25 naruszyła zasady i tryb sporządzania planu także odnośnie następujących zapisów:

1. ustalenia planu zawarte w § 13 ust. 4 oraz w § 17 ust. 4 uchwały w zakresie liczby miejsc postojowych na 1 budynek mieszkalny są niezgodne z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż właściwym jest ustalenie miejsc postojowych do ilości mieszkań,

2. zapis zawarty w § 10 ust. 1 uchwały, jest zbędny, niezgodny 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 zawiera informacje nie mające charakteru normy przepisu prawa tj. informacje o braku ustaleń,

3. stosownie do § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie określono integralnych części uchwały,

4. w zakresie załącznika Nr 5 do przedmiotowej uchwały, stanowiącego dane przestrzenne:

- a) rysunki GeoTIFF nie zostały przycięte do granicy wektorowej planu,
- b) brak łączy (adresów URI) pod którymi dostępne są legendy rysunków 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,

5. w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru zauważa, iż plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu opiniowania i uzgodnień oraz wyłożenia do publicznego wglądu – ustalenie zawarte w § 10 ust. 3 uchwały (dotyczące kąta położenia granicy działki w stosunku do pasa drogowego), zostało przyjęte bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy.

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