



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 4061

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.323.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 października 2025 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXVIII/330/2025 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu „Miechocin - Północ” w Tarnobrzegu.

Uzasadnienie

Rada Miasta Tarnobrzega podjęła w dniu 25 września 2025 r. uchwałę Nr XXVIII/330/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu „Miechocin - Północ” w Tarnobrzegu. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 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 16 października 2025 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazując kwestionowane zapisy i informując o możliwości złożenia wyjaśnień. Prezydent Miasta Tarnobrzega pismem z dnia 22 października 2025 r. złożył stosowne wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie, które w ocenie organu nadzoru w większości nie zasługują na uwzględnienie. W związku ze złożonym pismem, organ nadzoru uznał za wyjaśnione tylko kwestie opisane w pkt 5 załącznika do zawiadomienia o wszczęciu postępowania, natomiast w pozostałym zakresie podtrzymuje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezspornym 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 z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), zwanej dalej „*u. p.z.p.*” lub „*ustawą 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 u.p.z.p. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p, 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p, skutkowałą stwierdzeniem, że Rada Miasta Tarnobrzega, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny następujące przepisy prawa.

Organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia dotyczące maksymalnej intensywności zabudowy, zawarte m.in. w § 17 pkt 3 lit. f, stanowią naruszenie zapisów studium z uwagi na fakt, iż w dokumencie tym, wartości tychże wskaźników określone są dla wszystkich kondygnacji, włącznie z podziemnymi, a plan, określając wartości tych wskaźników dla kondygnacji nadziemnych przy jednoczesnym dopuszczeniu zabudowy podziemnej, dopuszcza możliwość zagospodarowania działek z całkowitą intensywnością zabudowy wyższą niż określona w studium. Powyższe stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Z brzmienia art. 20 ust. 1 u.p.z.p 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 u.p.z.p, 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.

Dodatkowo zauważa się, że zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz.717) - w brzmieniu obowiązującym na dzień 14 września 2017 r. czyli dzień uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega dla terenów oznaczonych symbolem MN1 - *w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*. Mając na uwadze powyższy zapis nie było obowiązku wprowadzania do Studium dokładnego określenia intensywności zabudowy. W przypadku jego wprowadzenia zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą pozostawać z nim zgodne i spójne. 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). Jest niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p 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 u.p.z.p, 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).

Kolejno zauważa się, że iż zapisy zawarte m.in. w § 8 pkt 2, § 12 ust. 3 i 4 oraz § 34 pkt 2 lit. c uchwały wykraczają poza zakres elementów uwzględnianych w planie miejscowym, określony w art. 15 u.p.z.p.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w treści badanej uchwały organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości nie stanowiące istotnego naruszenia prawa:

W § 2 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej planu, jako element informacyjny oznaczono jedynie identyfikator stanowiska archeologicznego ujętego w gminnej ewidencji zabytków, jednak zauważa się, że niektóre inne oznaczenia również stanowią elementy informacyjne nie będące ustaleniami planu, a brak jednoznacznego ich wskazania stanowi naruszenie § 7 ust. 2 pkt 3 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).

Ponadto zapisy zawarte w § 11 ust. 2 uchwały stanowią naruszenie § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż stanowią treści informacyjne o braku ustaleń. Podkreśla się, że kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy uchwały będącej takim aktem powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Wymóg jasnego, precyzyjnego formułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrocie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych.

Mając na względzie wskazane przez organ nadzoru istotne naruszenie prawa w zapisach Planu, należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z dyspozycją art. 28 u.p.z.p stwierdzić nieważność uchwały Nr XXVIII/330/2025 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu „Miechocin - Północ” w Tarnobrzegu

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

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