



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 30 grudnia 2025 r.

Poz. 5351

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.406.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 grudnia 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 ze zm.),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XX/124/2025 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 17 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Krościenko Wyżne położonej przy południowej granicy gminy.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Krościenko Wyżne uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Krościenko Wyżne położonej przy południowej granicy gminy.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne 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 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), ujętych 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 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, 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.

Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

W przedmiotowej sprawie, ustalenia planu zawarte w § 6 ust. 4 pkt 2 w zakresie zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy dla terenu usług lub produkcji – *maksymalny udział powierzchni zabudowy 80%*, naruszają ustalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krościenko Wyżne, gdyż według wytycznych Studium, maksymalna powierzchnia zabudowy dla terenów zabudowy produkcyjno-usługowej wynosi 80%, natomiast dla terenów zabudowy produkcyjnej, przemysłowej, składów i infrastruktury wynosi 70%. Niezgodność ta stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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).

Z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy 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 ustawy, 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.

Jest niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 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, 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).

Zauważa się także niespójność w tekście uchwały, gdyż w § 4 ust. 1 pkt 3 ustalono przeznaczenie terenu: *KDL – teren komunikacji drogowej wewnętrznej*, natomiast w ustaleniach szczegółowych w § 8 ust. 1 jest to *teren drogi lokalnej*, co jest zgodne z załącznikiem nr 1 do uchwały – częścią graficzną.

Brak jest również uzasadnienia i podsumowania do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządzonego do przedmiotowego planu, o których mowa w art. 55 ust. 3 oraz art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 poz. 1112 z późn. zm.).

W zakresie załącznika Nr 3 do uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż:

- a) brak jest podpisu - plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach;
- b) zawierają atrybut „obowiązujeOd” – na etapie przyjmowania APP nie należy dodawać atrybutu obowiązujeOD, atrybut ten powinien zostać uzupełniony.

W zakresie prac planistycznych, stwierdza się rozbieżności pomiędzy częścią zapisów projektu planu z etapu konsultacji społecznych, a podjętą uchwałą: w § 7 ust. 3 dopisano pkt 6 *minimalna szerokość elewacji frontowej – 18 m*. W związku z powyższym plan w uchwalonej formie przyjęty został bez przeprowadzenia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei w dokumentacji prac planistycznych w wykazie uzgodnień i opinii wskazano pismo Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Krościenko Wyżne położonej przy południowej granicy gminy, w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w Audycie krajobrazowym województwa podkarpackiego. W rzeczywistości jednak dołączono pismo dotyczące uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Krościenko Wyżne położonej w rejonie ulic Brzozowskiej i Rzeszowskiej.

Natomiast w dokumentacji prac planistycznych dołączone pismo znak: LTL-2.64.1089.2025.ULC.3 z dnia 28 kwietnia 2025 r. dotyczy uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu geodezyjnego Krościenko Wyżne, a nie przedłożonej do organu nadzoru uchwały.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy. 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 u.s.g., 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 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem 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 (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność.

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**