



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 lutego 2026 r.

Poz. 664

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.456.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 lutego 2026 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXII/403/2025 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Tarnobrzeszkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Machów III.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2025 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XXXII/403/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Tarnobrzeszkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Machów III.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), zwanej dalej "ustawą o p.z.p."

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady i tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 20 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o p.z.p., a także przepisów § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 27 stycznia 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Pismem z dnia 29 stycznia 2026 r. Prezydent Miasta złożył stosowne wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują na uwzględnienie.

Jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru wskazuje, że w § 9 ust. 4 pkt 3 uchwały ustalono, dla terenu 1U-P i 2U-P, wartość maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy jako 3,0, jednak zauważa się, że w pkt 5, określono wartość tego samego parametru jako 2,9. W rezultacie, nie wiadomo jaka wartość jest tą prawidłową, którą należy stosować. Ponadto, ww. ustalenia dotyczące maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, zawarte w § 9 ust. 4 pkt 3 i 5 uchwały, mogą stanowić 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 ustawy o p.z.p.

Ponadto wskazuje się, że brak jest załącznika nr 1 do uchwały w oryginalnej skali, co stanowi naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p. Do uchwały została dołączona jedynie pomniejszona wersja załącznika.

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

Zapis zawarty w § 7 ust. 2 uchwały stanowi 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 stanowi treść informacyjną o braku ustaleń.

Natomiast w § 10 ust. 1 uchwały wyznaczono *teren komunikacji drogi zbiorczej* o symbolu *IKDZ*. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do 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), w części dot. standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych: „*symbole, nazwy i oznaczenia graficzne klas stosowanych w projekcie planu miejscowego przyjmuje się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli*”. Zgodnie z ww. tabelą, nazwa klasy przeznaczenia terenu o symbolu *KDZ* to *teren drogi zbiorczej*. Zauważa się, że w legendzie do części graficznej planu, zastosowana nazwa klasy jest zgodna z ww. tabelą. Analogiczna uwaga tyczy się terenu o oznaczeniu *IKDD*.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Wskazać w tym miejscu należy, że 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). 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.). 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).

Podkreśla się również, 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.

Przytoczone na wstępie niezgodności dotyczące treści procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Machów III stanowią istotne naruszenie przepisu art. 20 ustawy o p.z.p, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o p.z.p, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 ustawy o p.z.p

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenia zasad i trybu sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr XXXII/403/2025 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Machów III.

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

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru