



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 5 października 2023 r.

Poz. 4555

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.220.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 października 2023 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 2023 r., poz. 40)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXXIV/1844/2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 253/5/2013 – III „Dworzec” w Rzeszowie.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr LXXXIV/1844/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 253/5/2013 – III „Dworzec” w Rzeszowie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), 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.

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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała

ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady oraz tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6, art. 17 oraz art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), przepisów § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587).

Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 25 września 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały Nr LXXXIV/1844/2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 253/5/2013 – III „Dworzec” w Rzeszowie oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że zapisy uchwały naruszają w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu określone w przepisach ustawy o p.z.p.

Pismem z dnia 28 września 2023 r. Prezydent Miasta Rzeszowa złożył stosowne wyjaśnienia dotyczące wszczętego postępowania nadzorczego, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

Organ nadzoru zauważa, iż ustalenia dotyczące miejsc parkingowych dla samochodów, dla terenu zabudowy usługowej, w tym usług komunikacji z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem U.KS/M, zawarte w § 10 ust. 2 pkt 16 lit. c uchwały, przyjmujące jako zasadę dla funkcji mieszkaniowej ilość miejsc do parkowania „nie więcej niż 1 miejsce parkingowe na każdy lokal mieszkalny”, nie spełniają wymogów przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie określają obligatoryjnego elementu planu, jakim jest minimalna liczba miejsc do parkowania.

Niewystarczająca, nie spełniająca ww. przepisów prawa, jest w ocenie organu nadzoru, ustalona maksymalna ilość miejsc do parkowania, gdyż sposób, w jaki sformułowano treść § 10 ust. 2 pkt 16 lit. c uchwały powoduje, że nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych dla funkcji mieszkaniowej.

Ponadto, zauważa się, iż zapisy planu w zakresie ustalonych miejsc parkingowych (§ 10 ust. 2 pkt 16 lit. a i c uchwały), naruszają ustalenia obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa. Wskaźniki parkingowe zawarte w Załączniku Nr 90 Studium - Kierunki Rozwoju Komunikacji, w tym tereny niezbędne do wytyczenia ścieżek rowerowych wskazują:

- dla zabudowy mieszkaniowej w strefie I – śródmiejskiej 1 miejsce postojowe na 1 mieszkanie,
- dla zabudowy niemieszkalnej w strefie I – centrum - dla handlu – 1 miejsce na 60m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej.

Natomiast ustalenia planu określają nie więcej niż 1 miejsce parkingowe na każdy lokal mieszkalny, co oznacza że nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych i nie mniej niż 1 miejsce na każde 100m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej dla usług handlu.

Prezydent Miasta Rzeszowa w złożonych wyjaśnieniach podkreślił, iż minimalny wskaźnik miejsc parkingowych na lokal mieszkalny w niniejszym przypadku należy odczytywać jako „0”. W związku z czym nie można zarzucić, że nie ustalono minimalnej wartości tego wskaźnika w planie miejscowym. Ponadto Prezydent zwraca uwagę, iż ustanowienie takiego wskaźnika jest spowodowane doskonałym położeniem obszaru uchwalonego planu w stosunku do istniejących sieci komunikacji zbiorowej, a także polityką transportową miasta, która zakłada minimalizację udziału ruchu pojazdów indywidualnych w Śródmieściu. Prezydent pokreślił również, iż współczynnik ustalony sztywno na wartości „1” w obowiązującym Studium w dniu uchwalenia planu, może zostać przyjęty na przedmiotowym obszarze, gdyż nie może on być większy niż „1”, ale może być równy „1”.

Niemniej jednak nie sposób przyjąć powyższe wyjaśnienia, gdyż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynika obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania. Wskaźnik ustalony w przedziale 0-1 wskazuje, że nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych.

Ponadto, wytyczne Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa w zakresie wskaźników parkingowych zawartych w Załączniku Nr 90 Studium - Kierunki Rozwoju Komunikacji, w tym tereny niezbędne do wytyczenia ścieżek rowerowych, wskazują:

- dla zabudowy mieszkaniowej w strefie I – śródmiejskiej 1 miejsce postojowe na 1 mieszkanie,
- dla zabudowy niemieszkalnej w strefie I – centrum - dla handlu – 1 miejsce na 60m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, dla biur – 1 miejsce na 200m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej.

Ustalenia planu wskazują natomiast, iż nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (por. wyroki NSA 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14; z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16; z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2519/16).

W ocenie organu nadzoru brak jest również ponowienia uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, organem o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z dokonaniem zmian w projekcie planu miejscowego w zakresie wysokości zabudowy, o której mowa w § 10 ust. 2 pkt 8 lit. b i pkt 9 lit. c uchwały, w stosunku do terenu U.KS/M, objętego strefą ochrony konserwatorskiej. Nadmieniam, iż w uchwalonym planie, ustalono wysokość zabudowy w odległości nie mniejszej niż 4,5 m od wyszczególnionego odcinka nieprzekraczalnej linii zabudowy, oznaczonego na rysunku planu symbolami A- i –B – nie większą niż 16,5 m, natomiast w projekcie uzgodnionym z Podkarpackim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków ustalono zabudowę o wysokości większej niż 16,5 m w odległości nie mniejszej niż 4,5 m. Ponadto zastrzeżenia budzi również brak ponowienia uzgodnienia z ww. organem w związku ze zmianą szerokości podcienia na elewacji budynku od strony ulicy Grottgera w poziomie parteru z szerokości nie mniejszej niż 4,5 od linii zabudowy do szerokości nie mniejszej niż 2,7m (§ 10 ust. 2 pkt 11 lit. b uchwały).

Nie sposób zgodzić się z przedstawionymi przez Prezydenta Miasta wyjaśnieniami, iż projekt przedmiotowego planu, nie wymagał ponowienia uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, gdyż nie zostały zmienione żadne parametry planowanej zabudowy. Zdaniem Prezydenta zmieniony został jedynie sposób ich zapisania, „na niemal identyczny”, lecz inaczej sformułowany.

Niemniej jednak wbrew twierdzeniom Prezydenta, wskazuje się, iż zmienione zostały parametry planowanej zabudowy, w odniesieniu do projektu planu uzgodnionego z Podkarpackim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W projekcie uzgodnionym z Konserwatorem Zabytków ustalono zabudowę o wysokości większej niż 16,5 m w odległości nie mniejszej niż 4,5 m od wyszczególnionego odcinka nieprzekraczalnej linii zabudowy, oznaczonego na rysunku planu symbolami A- i –B. Zatem uzgodniono projekt, w którym ustalono wysokości nie większą niż 16,5 m na odcinku od ul. Grottgera, natomiast wyższa część planowanej zabudowy pozostać miała odsunięta od ul. Grottgera. Niemniej jednak w uchwalonym planie, w wyniku zmiany jego zapisów, w rezultacie ustalono odwrotne parametry w stosunku do projektu uzgodnionego, tzn. od ulicy Grottgera wysokość zabudowy nie większą niż 24 m, natomiast w odległości większej niż 4,5 m od wyszczególnionego odcinka nieprzekraczalnej linii zabudowy, oznaczonego na rysunku planu symbolami A- i –B, ograniczono wysokość do 16,5 m.

Nie sposób zgodzić się również ze stanowiskiem Prezydenta, iż zmniejszenie podcienia w planowanej zabudowie od strony ul. Grottgera z nie mniejszej niż 4,5 m od linii zabudowy do szerokości nie mniejszej niż 2,7m, nie było uzgadniane ponownie z właściwym urzędem ochrony zabytków, gdyż wspomniany podcień nie był przedmiotem zainteresowania Konserwatora Zabytków. Niemniej jednak zauważa się, iż teren objęty planem znajduje się w strefie ochrony konserwatorskiej, w związku z czym

każda istotna zmiana parametrów zabudowy winna zostać uzgodniona z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Mając zatem powyższe na uwadze, należało ponowić uzgodnienie z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Niewłaściwa, wykraczająca poza dopuszczalny i obowiązkowy zakres ustaleń planu określony przepisami art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest forma ustaleń planu zawarta w § 10 ust. 2 pkt 15 lit. f uchwały, odnosząca się do wykonania czynności – „nakazuje się przywrócić kształtów i obramowań otworów okiennych i drzwiowych z łukowymi nadprożami w południowej elewacji istniejących obiektów”.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec powyższego może mieć zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania. 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).

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.

Organ nadzoru zauważa również, iż na załączniku graficznym do uchwały, wyznaczono:

- granicę strefy bezpieczeństwa – 10 m od granicy obszaru MPZP Nr 253/5/2013 – III „Dworzec” w Rzeszowie,
- granicę strefy bezpieczeństwa – 20 m do osi skrajnych torów kolejowych, na odcinkach poza strefą 10m od granic terenu zamkniętego linii kolejowej oraz
- granicę strefy szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu – 20 m od granic terenu zamkniętego linii kolejowej.

Niemniej jednak w tekście planu miejscowego, brak jest jakiegokolwiek wzmianki do ograniczeń jakie wynikają z ww. „granic stref” oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawa dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowych, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowi również o niespójności części tekstowej planu z częścią graficzną, co narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587).

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w postanowieniu uzgadniającym projekt niniejszego planu znak: DOP-WUPM.481.183.2022.2.PDo z dnia 9 stycznia 2023 r., zwrócił uwagę na powyższe uchybienie, wnosząc o dokonanie odpowiednich w tekście uchwały zmian, co jednak nie zostało uwzględnione w uchwalonym planie.

Z kolei z zakresie załącznika nr 1 do niniejszej uchwały, zauważa się, iż:

- nieprzekraczalną linię zabudowy dla wydzielonego terenu zabudowy usługowej z zakazem zabudowy mieszkaniowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem [u], wyznaczono w odległości mniejszej niż 10m od obszaru kolejowego, co stanowi naruszenie art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786). Nadmieniam, iż na powyższe uchybienie uwagę zwrócił również Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w postanowieniu uzgadniającym projekt niniejszego planu znak: DOP-WUPM.481.183.2022.2.PDo z dnia 9 stycznia 2023 r., co jednak nie zostało uwzględnione w uchwalonym planie,
- nieprzekraczalną linię zabudowy, na odcinku oznaczonym symbolami A- i –B, wyznaczono w odległości mniejszej niż 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi powiatowej (ul. Grottgera), co stanowi naruszenie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.),
- zbędne jest wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w granicy obszaru objętego planem, gdyż żadne z ustaleń planu nie mogą dotyczyć terenu położonego poza jego granicami.

Prezydent Miasta Rzeszowa wskazał, iż nie wprowadzono ustaleń tekstowych do uchwalonego planu, związanych ze strefami bezpieczeństwa oraz obszarem ograniczonego użytkowania a także wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości mniejszej niż 8m od krawędzi jezdni drogi powiatowej, w celu umożliwienia potencjalnemu inwestorowi uzyskania odstępstwa od stosownych przepisów.

Mając zatem powyższe na uwadze oraz pozytywne uzgodnienie niniejszego planu przez Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2023 r. (znak: TD.7323.5.2020.TM L.dz.8998) oraz postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 9 stycznia 2023 r. (znak: DOP-WUPM.481.183.2022.2.PDo), uznaje się, iż ustalenia planu w tym zakresie naruszają zasady sporządzania planu, niemniej jednak w okolicznościach niniejszej sprawy, nie mają charakteru istotnego.

W zakresie załącznika Nr 2 do uchwały, zawierającego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu (w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 253/5/2013 – II-A „Dworzec” w Rzeszowie, które miało miejsce w dniach od 16 kwietnia 2021 r. do 7 maja 2021 r.), zauważa się, iż Rada Miasta nieprawidłowo rozpatrzyła część uwag, gdyż w uzasadnieniu sposobu ich rozpatrzenia, Rada odniosła się do nieaktualnych ustaleń projektu planu. W uchwalonym etapie planu dokonano korekt jego ustaleń w stosunku do projektu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach 16 kwietnia do 7 maja 2021 r., zatem uzasadnienie nieuwzględnienia przedmiotowych uwag przez Radę Miasta jest nieadekwatne do charakteru założeń projektowych. Ponadto, jak słusznie zauważono w uzasadnieniu do projektu planu, sporządzonym na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia projektu planu umożliwiają realizację większości wniosków zawartych we wniesionych uwagach, dotyczących obszaru objętego niniejszym etapem. W związku z czym Rada rozpatrzyła uwagi jako nieuwzględnione, które w części w rzeczywistości zostały uwzględnione.

Wskazuje się również, że przedłożone kserokopie dokumentacji planistycznej (nieuwierzytelnione), w tym: pismo znak: L.dz.1126/01/2023 z dnia 12 stycznia 2023 r. oraz pismo znak: L.dz.36370/12/2022 z dnia 23 grudnia 2022 r. Okręgowego Urzędu Górniczego w Krośnie, nie stanowią dokumentacji, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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), 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 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, poczynając 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).

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr LXXXIV/1844/2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 253/5/2013 – III „Dworzec” w Rzeszowie.

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**

**Małgorzata Wąsacz**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**