



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 14 kwietnia 2026 r.

Poz. 1722

Podpisany przez:

Tomasz Władysław Cyran

Data: 14.04.2026 14:00:54



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.56.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 marca 2026 r

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr 7/2026 Rady Gminy Leżajsk z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Park Przemysłowy Stare Miasto” – etap I

Uzasadnienie

W dniu 19 lutego 2026 r. Rada Gminy Leżajsk podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Park Przemysłowy Stare Miasto” – etap I.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130 ze zm.), art. 64 ust. 2 i 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023r. poz. 1688 ze zm.) oraz stwierdzono, że projekt planu nie narusza ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Leżajsk, uchwalonego uchwałą nr XV/146/2000 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 kwietnia 2000 r., z późniejszymi zmianami.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 lutego 2026 r., przy czym dokumentację planistyczną przedłożono 25 lutego 2026 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 23 marca 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia jej nieważności.

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.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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 poczynając 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Leżajsk, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała w pierwszej kolejności, że zapisy uchwały zawarte w § 19 ust. 4 pkt 4 w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla obszaru 1MN-U; w § 20 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 3 w zakresie maksymalnej wysokości budynków oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy dla obszaru 5U-P, oraz zawarte w § 21 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 3 w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy dla obszaru 2P są niezgodne z zapisami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Leżajsk, co stanowi naruszenie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Podkreślić należy, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 32/08 - ONSA i WSA 2009, Nr 4, poz. 72 i wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 106/00). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy.

Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., , ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Konsekwencją unormowania art. 9 ust. 4 ustawy (uchylony przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz.U.2023.1688 - zmieniającej ustawę z dniem 24 września 2023 r.) jest to, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 563/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06). Zatem określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę, czy działalność. W związku z powyższym rada gminy może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium jest zatem dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium w trybie, w jakim jest uchwalane (art. 27 ustawy). Sprzeczność

między ustaleniami studium i planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliguje do stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy (w brzmieniu sprzed 24 września 2023r.) wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Brak zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Studium jest zasadniczą dyrektywą, która przesądza o przeznaczeniu terenu objętego granicami projektu planu. Każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza jego merytoryczne założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium. Zgodnie z powyższym przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy, stosownie do którego (w świetle uprzednio obowiązującej treści tego przepisu) istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodowały nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie mógł bowiem naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Trzeba także dodać, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym 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 miejscowym. Unormowania Studium były zatem wiążące dla organów gminy, przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p. uchylony przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz.U.2023.1688 - zmieniającej ustawę z dniem 24 września 2023 r.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała także inne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym zakresie organ nadzoru stwierdził, że ustalenia zawarte w § 7 pkt 1, dopuszczające rozbudowę i nadbudowę dla istniejących obiektów budowlanych oraz ich części, które posiadają inne niż ustalone w planie: funkcje, wskaźniki zabudowy, wysokość, geometrię dachu lub przekraczają ustalone linie zabudowy są sprzeczne z zapisami § 7 pkt 3, które dopuszczają rozbudowę i nadbudowę ww. obiektów nie wyżej niż do ustaleń uchwały.

Ponadto zapis zawarty w § 12 ust. 2 pkt 3 stanowi naruszenie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733), gdyż wyklucza on możliwość odprowadzania ścieków do przydomowych oczyszczalni.

Również ustalenia zawarte w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały jest niewłaściwy i wykracza poza zakres elementów określanych w planie miejscowym, wyszczególniony w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.). Zauważyć należy, że regulacje dotyczące zasad zgłaszania obiektów budowlanych o wysokości równej 50 m lub większej określone zostały w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2025 r., poz. 1431 z późn. zm.).

Także zapisy § 13 ust. 3 i 5 uchwały w brzmieniu kolejno: „*Pas technologiczny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 nie obowiązuje w przypadku likwidacji lub skablowania doziemnego linii elektroenergetycznej*” oraz „*Strefy, o których mowa w ust. 1 pkt 3, nie obowiązują w przypadku likwidacji lub przebudowy gazociągu*” są niewłaściwe, gdyż nie można usunąć ustaleń planu po pewnym zdarzeniu. Tryb zmiany planu określony został w art. 27 ustawy planistycznej.

Mając na uwadze wykazane naruszenia w niniejszym przypadku ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie 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 z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z e zm.) 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten 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). 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.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dlatego orzekł jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZOR