



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 sierpnia 2026 r.

Poz. 3307

Podpisany przez:
Magdalena Wanda Kryczka
Data: 24.08.2026 14:00:13



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.351.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 sierpnia 2026 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 62/2026 Rady Gminy Leżajsk z dnia 14 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Wierzawice – etap I.

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2026 r. Rada Gminy Leżajsk podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Wierzawice – etap I. Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 lipca 2026 r.

Rada Gminy Leżajsk zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 8/2024 z dnia 29 stycznia 2024 r., a zatem zastosowanie znajdzie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r. oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404 z późn. zm.).

Na wstępie wyjaśnić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy 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.

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 Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404 z późn. zm.).

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).

Podkreślenia wymaga, 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 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.

Przeprowadzona przez organ nadzoru 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 zarówno zasady, jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

W pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, że ustalenia planu naruszają wytyczne Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Leżajsk, ponieważ dla terenów oznaczonych symbolami MN-U zgodnie z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w niniejszym planie dopuszczono m.in. teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej oraz teren usług handlu wielkopowierzchniowego, podczas gdy Studium, dla terenu oznaczonego symbolem V.5--MN5 nie dopuszcza lokalizacji zabudowy szeregowej oraz obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m². Nadmienić należy, że w ustaleniach planu nie ograniczono powierzchni sprzedaży ww. usług. Brak ustalenia przeznaczeń wykluczanych z poziomu 2 i 3 tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia dla ustalonych klas przeznaczeń podstawowych czy uzupełniających z poziomu 1, skutkuje możliwością ich realizacji na danym terenie.

Ponadto w § 16 ust. 5 pkt 2 lit. b badanej uchwały, dla terenu usług w ramach terenów oznaczonych w niniejszym planie symbolami MN-U, ustalono maksymalną nadziemną intensywność zabudowy na poziomie 1,0, podczas gdy wytyczne Studium, dla przedmiotowego terenu wprawdzie wskazują taką samą wartość, ale dotyczą maksymalnej intensywności zabudowy. W związku z powyższym, ustalenie w planie maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy o wartości 1,0 przy możliwości lokalizacji kondygnacji podziemnych, stanowi naruszenie wytycznych Studium.

Dodatkowo wytyczne Studium dla terenu oznaczonego w Studium symbolem V.5-MN5 wskazują minimalną powierzchnię nowych działek budowlanych, niemniej jednak ustalenia niniejszego planu nie regulują tych kwestii dla terenów oznaczonych symbolami MN-U, które są zlokalizowane w Studium w ww. obszarze V.5-MN5. Wytyczne Studium wskazują również liczbę miejsc parkingowych dla terenu zabudowy usługowej oraz terenu usług sportu i rekreacji w odniesieniu do „powierzchni użytkowej”, podczas gdy ustalenia planu określają liczbę miejsc do parkowania w odniesieniu do „powierzchni obiektów

usługowych”, co uniemożliwia ocenę zgodności ustaleń planu z wytycznymi Studium, gdyż pojęcia powierzchni budynku a powierzchni użytkowej budynku nie są pojęciami tożsamymi.

Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 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 z późn. zm.), wobec powyższego zastosowanie znajduje wspomniany na wstępie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały wykazała również, że wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są zapisy zawarte np. w § 18 ust. 5 uchwały, dopuszczające wykonywanie pewnego rodzaju czynności tj. odzysk odpadów poprzez wykorzystanie żużla w celu utwardzenia dróg.

Ponadto zapisy § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały, dopuszczające możliwość odprowadzania ścieków komunalnych do zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków, wyłącznie „do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej”, naruszają art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733), gdyż dopuszczają realizację przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie jako rozwiązania tymczasowe, podczas gdy przepisy wskazanej ustawy przewidują możliwość gromadzenia ścieków w przydomowych oczyszczalniach ścieków, spełniających wymagania określone przepisami odrębnymi, także po zrealizowaniu na danym terenie sieci kanalizacyjnej.

Organ nadzoru stwierdził również, że nieprawidłowo w § 16 ust. 7 pkt 2 uchwały, dopuszczono realizację stawów na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonych symbolem MN-U, gdyż takie zagospodarowanie nie mieści się w definicji zarówno zabudowy mieszkaniowej jak i zabudowy usługowej, zatem nie wynika z podstawowego jak i uzupełniającego przeznaczenia terenu.

W § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, mowa jest o dopuszczeniu lokalizacji stacji paliw w pobliżu linii elektroenergetycznej, niemniej jednak dla terenów MN-U, przez które przebiegają te linie, nie ustalono przeznaczenia podstawowego jak i uzupełniającego, które by dopuszczało taki sposób zagospodarowania terenu (stacja paliw płynnych – teren INS zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Z kolei w § 16 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały, ustalono minimalną szerokość frontu działki, w ramach zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, wyłącznie dla zabudowy wolnostojącej i zabudowy bliźniaczej, pomijając zabudowę szeregową lub grupową, która również jest dopuszczona na przedmiotowym terenie, zatem powyższe nieścisłości mogą budzić trudności na etapie stosowania ustaleń planu.

Część zapisów planu budzi wątpliwości interpretacyjne i będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu, np. zapisy w brzmieniu: „w szczególnych przypadkach”, „jeżeli jest to uzasadnione warunkami terenowymi” (§ 16 ust. 3 pkt 3 lit. e oraz ust. 5 pkt 3 lit. e uchwały), gdyż pojęcia te są niedookreślone i nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować. Plan miejscowy musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, ponieważ pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym.

Niewłaściwe, zbędne, są zapisy zawarte m.in. w § 7 pkt 1 oraz § 16 ust. 4 pkt 2 i ust. 6 pkt 4 uchwały, dopuszczające dla budynków istniejących zmianę sposobu użytkowania „na funkcję zgodną z ustaleniami uchwały: oraz „pod warunkiem zachowania podstawowego lub uzupełniającego przeznaczenia terenu”, gdyż każda taka zmiana po wejściu w życie planu miejscowego i tak musi być zgodna z całością ustaleń planu, w tym przede wszystkim z ustalonym na danym terenie przeznaczeniem.

Naruszające zasady sporządzania planu są ustalenia zawarte w § 10 uchwały, gdyż ustalono w nim kwalifikację terenów oznaczonych symbolem MN-U do rodzaju terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu jak dla terenów zagospodarowanych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2025 r. poz. 647, z późn. zm.), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, natomiast

(w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu.

Część zapisów planu jest niezgodna z § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawiera odwołania do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu, bądź uwzględnianiu, w związku z ustalonym w planie przeznaczeniem - m.in. § 2 pkt 5, § 9, § 11 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 pkt 3, § 12 ust. 2 pkt 2 i 3, § 14 ust. 1 pkt 1, § 15 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 5.

Analiza załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego dane przestrzenne wykazała, że łącznie (adres URI) pod którym dostępny jest rysunek aktu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie stanowi bezpośrednio odesłania do załącznika graficznego w formacie GeoTIFF. Zgodnie z § 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, pracy i technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1916), zbiór danych przestrzennych tworzy się w sposób umożliwiający udostępnianie danych przestrzennych oddzielnie dla każdego aktu planowania przestrzennego, a dla obiektów obejmujących cyfrową reprezentację części graficznej aktu planowania przestrzennego z nadaną georeferencją w postaci plików GeoTIFF.

Ponadto przeprowadzona analiza dokumentacji prac planistycznych wykazała, że:

1) stosownie do art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak jest informacji, w jakim terminie zostało wywieszone na tablicy ogłoszeń, ogłoszenie o rozpoczęciu ponownych konsultacji społecznych;

2) brak jest potwierdzenia dat opublikowania ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz ogłoszeń o rozpoczęciu konsultacji społecznych na stronie internetowej Urzędu w związku z czym nie wiadomo, czy zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 8h ustawy, tj. czy ww. ogłoszenia ukazały się niepóźniej niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych oraz czy były dostępne co najmniej do dnia zakończenia konsultacji społecznych, a także czy wskazane przepisy zastosowano odpowiednio do zbierania wniosków;

3) stosownie do art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, brak jest potwierdzenia publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu, o którym mowa w art. 8k ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

4) stosownie do § 11 ust. 1 pkt 17 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak jest wszystkich wersji danych przestrzennych utworzonych dla projektu niniejszego planu;

5) brak jest dokumentacji w oparciu o ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (brak jest rozdziału 13 zgodnie z opisem zawartości opracowania w przekazanego do tut. Urzędu).

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 począwszy 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 zarówno istotne naruszenie trybu jak i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, dlatego orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka

DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU