



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 września 2026 r.

Poz. 3525

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 07.09.2026 14:05:53



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.378.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 września 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 późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 pkt 7, w § 15 ust. 1 pkt 2 zapisu „jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony zgodnie z przepisami szczególnymi”, § 15 ust. 1 pkt 13 lit. c i d, w § 20 ust. 1 pkt 1 i 2 zapisu „budowlanej”, § 22 ust. 2 oraz § 30 uchwały nr XXXIII/184/2026 Rady Gminy Harasiuki z dnia 31 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy mieszkaniowej na wybranych obszarach gminy Harasiuki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Harasiuki uchwałą nr XXXIII/184/2026 z dnia 31 lipca 2026 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy mieszkaniowej na wybranych obszarach gminy Harasiuki.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzecznym 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, 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 trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wójt Gminy pismem z dnia 27 sierpnia 2026 r. złożył wyjaśnienia, które organ nadzoru wziął pod uwagę przy wydaniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W przedmiotowej uchwale zapisy § 15 ust. 1 pkt 13 lit. c i d nakazujące zachowanie istniejących zadrzewień, a także wymóg ich przesadzania lub wprowadzania nasadzeń kompensacyjnych, wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazuje się, że problematyka dotycząca ochrony terenów zieleni i zadrzewień, została wyczerpująco już uregulowana w art. 83a, art. 83d ust. 2 i art. 84 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13). Wprowadzone uregulowania w tym zakresie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego przepisami art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, a także stanowią złamanie reguły legislacji wynikającej z § 115 i § 134 pkt 1, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W § 20 uchwały, ustalono zasady scaleń i podziału nieruchomości w odniesieniu do działek budowlanych, co wykracza poza zakres wskazany w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż pojęcia „działki” i „działki budowlanej” nie są ze sobą tożsame. Zauważa się, że przywołane wyżej przepisy nie posługują się pojęciem działki budowlanej a jedynie działki. Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. Wprowadzone ustalenia zawarte w § 22 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „W przypadku likwidacji bądź skablowania linii elektroenergetycznej ustalenia dotyczące strefy ochronnej o której mowa w ust. 1 nie obowiązują”, są niewłaściwe, gdyż nie można usunąć ustaleń planu po pewnym zdarzeniu. Tryb zmiany planu określony został w sposób kompleksowy w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jedynie w tej procedurze może zostać wyeliminowane zapisy planu miejscowego a nie w sposób, który został przyjęty w tym zapisie uchwały. Niewłaściwie w § 30 uchwały, wprowadzono zapisy dopuszczające odstępstwo od ustalonych w planie parametrów sieci gazowej, wodociągowej oraz kanalizacyjnej w przypadku braku możliwości technicznych, wynikających z warunków terenowych, parametrów pracy sieci lub innych ograniczeń infrastrukturalnych, gdyż plan miejscowy musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne i nie może uzależniać obowiązywania nakazu od decyzji innych podmiotów podejmowanych poza procedurą planistyczną. Ponadto, zapis wskazany

powyżej jest nieprawidłowy, gdyż ustalenia planu najpierw nakładają obowiązek stosowania konkretnych parametrów technicznych sieci, a w kolejnym zdaniu pozwalają na ich zmianę z powodu „braku możliwości technicznych”, w związku z czym pierwotne ustalenia tracą swój obligatoryjny charakter. Dodatkowo podnosi, że brak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a ustaleniami zawartymi w częściach graficznych planu w zakresie wskazania, w § 3 ust. 1 uchwały, iż oznaczenie „granicy otuliny Parku Krajobrazowego Lasy Janowskie” jest oznaczeniem obowiązującym na rysunkach planu, podczas gdy z załącznika nr 7 wynika, że oznaczenie to stanowi jedynie informację. Na marginesie nadmieniam, że art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi zamknięty katalog elementów planu miejscowego, które określa się obowiązkowo (art. 15 ust. 2) lub w zależności od potrzeb (art. 15 ust. 3). Natomiast, jakiegokolwiek inne ustalenia planu nieokreślone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy traktować jako ustalenia/oznaczenia informacyjne. W § 15 ust. 1 pkt 2 analizowanej uchwały ustalono „zakaz realizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony zgodnie z przepisami szczególnymi”, co jest niewłaściwe, gdyż rada uzależniła przyszłe zagospodarowanie od stanowiska innego organu.

Ponadto zauważa się, że część zapisów planu budzi wątpliwości interpretacyjne i będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu, np. zapisy w brzmieniu: „zapewnia się swobodny dostęp i dojazd do infrastruktury technicznej” (§ 29 pkt 5 uchwały), „zakaz utrzymywania drzew i krzewów w odległości mniejszej niż 5 metrów od osi linii elektroenergetycznej” (§ 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały), „zakaz stosowania źródeł zaopatrzenia w ciepło powodujących emisję spalin przekraczającą dopuszczalne normy” (§ 15 ust. 1 pkt 8 uchwały) czy też zapisy § 29 pkt 7 lit. a uchwały, dopuszczające możliwość odprowadzania ścieków wyłącznie do „ekologicznych” oczyszczalni ścieków, gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować. Nadmieniam, iż przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733) nie posługują się sformułowaniem „ekologiczne oczyszczalnie ścieków”, lecz mówią o przydomowych oczyszczalniach ścieków, spełniających wymagania określone przepisami odrębnymi, zatem ww. sformułowania nie są w pełni tożsame. Plan miejscowy musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, ponieważ pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym.

Z kolei w § 15 ust. 1 pkt 7 uchwały, mowa jest o zakazie realizacji przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami, niemniej jednak dla terenów objętych niniejszym planem, nie ustalono przeznaczenia podstawowego jak i uzupełniającego, które by dopuszczało taki sposób zagospodarowania terenu. Analogicznie, uwaga dotyczy zapisów zawartych w § 18 pkt 4 uchwały, gdyż dla terenów KDZ, KDG i KDD, nie ustalono przeznaczenia podstawowego jak i uzupełniającego, które by dopuszczało taki sposób zagospodarowania terenu. Część zapisów planu jest niezgodna z § 4 i § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawiera: a) informacje o braku ustaleń - § 2, § 19, § 29 pkt 7 lit. b i pkt 8 uchwały, b) odwołania do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu, bądź uwzględnianiu, w związku z ustalonym w planie przeznaczeniem - m.in. § 15 ust. 1 pkt 5, § 20 ust. 2, § 29 pkt 7 lit. a uchwały.

W zakresie załącznika nr 11 do niniejszej uchwały, zauważa się, że brak jest wskazanego kierunku północy, co stanowi naruszenie § 7 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zakresie dokumentacji prac planistycznych plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu konsultacji społecznych – ustalenia zawarte m.in. w § 12 ust. 4 pkt 3 (w zakresie wysokości pozostałych obiektów budowlanych) oraz § 29 pkt 7 lit. a (w zakresie ustaleń dotyczących „ekologicznych” oczyszczalni ścieków) zostały przyjęte bez przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji przyjąć należy, że w sprawie doszło do naruszenia art. 28 ust. 1 u.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 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).

Wobec powyższego należało stwierdzić, że przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej powyżej.

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