



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 września 2026 r.

Poz. 3537

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 08.09.2026 14:06:40



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.374.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVI/188/2026 Rady Gminy Białobrzegi z dnia 24 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum wsi Białobrzegi” w gminie Białobrzegi w części dotyczącej zapisów zawartych:

1)w § 2 pkt 9 w zakresie § 21 pkt 11 w brzmieniu: „w odległości 10.0 m od krawędzi jezdni drogi publicznej oznaczonej symbolem 02.KD/Z”;

2)w § 2 pkt 9 w zakresie § 21 pkt 12 w brzmieniu: „w odległości 8.0 m od linii rozgraniczającej z terenem drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 29KR”;

3)w § 2 pkt 9 w zakresie § 21 pkt 13 w brzmieniu: „w odległości 12.0 m od linii rozgraniczającej z terenem drogi publicznej oznaczonej symbolem 13KDL”;

4)w § 2 pkt 10 w zakresie § 21a pkt 9 w brzmieniu: „w odległości 10.0 m od krawędzi jezdni drogi publicznej oznaczonej symbolem 02.KD/Z”.

Uzasadnienie

W dniu 24 lipca 2026 r.Rada Gminy Białobrzegi podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum wsi Białobrzegi” w gminie Białobrzegi. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 lipca 2026r., jednakże całość dokumentacji planistycznej została przekazana w dniu 5 sierpnia 2026 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.z 2026r., poz. 538 i 781) oraz uchwałę nr XIII/102/2025 Rady Gminy Białobrzegi z dnia 29 maja 2025 r.w sprawie przystąpienia do zmiany nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum Wsi Białobrzegi” w gminie Białobrzegi.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 24 sierpnia 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W trakcie przedmiotowego postępowania Wójt Gminy Białobrzegi pismem z dnia 2 września 2026 r. złożył wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie. Organ nadzoru, mając również na uwadze złożone wyjaśnienia, o których mowa wyżej przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko:

Na wstępie podnieść należy, że Rada Gminy Białobrzegi zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego uchwałą nr XIII/102/2025 z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum Wsi Białobrzegi” w gminie Białobrzegi, uchwalonego uchwałą Rady Gminy Białobrzegi z dnia 30 grudnia 2005 roku ze zmianami, zatem zastosowanie znajdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. z 2021 r., poz. 2404).

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 (Dz. U. z 2026 r., poz. 538), zwaną dalej: „ustawą”. 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 - 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 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, poczynwszy 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 podkreślenia wymaga, 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.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującym na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów

zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały w pierwszej kolejności wykazała, że nazwa przedmiotowej uchwały nie jest tożsama z nazwą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu, jak również w treści uchwały nie powołano całej nazwy uchwały w sprawie przystąpienia.

Ponadto w zakresie załącznika nr 1 do uchwały brak jest aktualnego wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru objętego projektem planu tj. 12US, co narusza § 7 ust.1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Najistotniejsze ze stwierdzonych naruszeń dotyczą natomiast niespójności między uchwałą, a załącznikiem nr 1 do uchwały stanowiącym rysunek planu w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy w poszczególnych zapisach zmienianego planu wprowadzonych przez § 2 pkt 9 i 10 przedmiotowej uchwały, a mianowicie:

1)w § 2 pkt 9 w zakresie § 21 pkt 11 ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy od strony północnej zgodną z rysunkiem planu w odległości 10.0 m od krawędzi jezdni drogi publicznej oznaczonej symbolem 02.KD/Z natomiast na rysunku planu m. in. nieprzekraczalna linia zabudowy terenu 11 US od krawędzi jezdni drogi publicznej położonej poza granicą opracowania waha się od 19,0 m do 20,0 m;

2)w § 2 pkt 9 w zakresie § 21 pkt 12 wskazano, iż nieprzekraczalna linia zabudowy od strony wschodniej zgodna z rysunkiem planu w odległości 8.0 m od linii rozgraniczającej z terenem drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 29KR, niemniej jednak na rysunku przedmiotowej uchwały linia zabudowy dla terenu 11 US nie jest na całej jej długości oddalona od drogi oznaczonej na rysunku obowiązującego planu symbolem 29KR, na fragmentach rysunku nieprzekraczalna linia zabudowy od drogi 29KR oraz od linii rozgraniczających z terenem drogi 0.24KDW waha się od 6,0 m do 9,0 m;

3)w § 2 pkt 9 w zakresie § 21 pkt 13 ustalono od strony południowej dla terenu 11US nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 12,0 m, natomiast w liniach rozgraniczających na rysunku planu wynosi od 9,0 m do 10,0 m

4)dla terenu oznaczonego w planie symbolem 12US w § 2 pkt 10 w zakresie § 21a pkt 9 ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy od strony północnej 10.0 m, natomiast na rysunku planu waha się między 19.0 m, a 20.0 m.

Powyższa uwaga stanowi niezgodność części tekstowej uchwały z częścią graficzną, co stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia 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.).

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że część graficzna planu miejscowego powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 8, str. 159).

Ponadto, jak wiadomo, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podstawowy akt normatywny spełniać powinien kryteria poprawności i legalności. Z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych jednoznacznie wynika, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r. Sygn.akt II OSK 1804/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2024 r. Sygn.akt II SA/Wr 475/23).

Zdaniem organu nadzoru, w konsekwencji należy przyjąć, że w sprawie naruszony został art. 28 ust. 1 ustawy, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad 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 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, iż 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. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy, 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 11 września 2008r. sygn. akt II OSK 215/08).

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że Rada Gminy Białobrzegi podejmując uchwałę nr XXVI/188/2026 z dnia 24 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum wsi Białobrzegi” w gminie Białobrzegi naruszyła w sposób istotny zasady jego sporządzenia. Naruszenia te w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 ustawy skutkują stwierdzeniem jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

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

Renata Piśła

Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU