



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 czerwca 2026 r.

Poz. 2314

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.182.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 3 czerwca 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) oraz § 7 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 i 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538) w zw. z art. 67 ust. 3 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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIII/295/2026 Rady Miejskiej w Nowej Dębie z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Chmielów "Chmielów Górny" – etap I, w części dotyczącej:

—§ 22 oraz

—załącznika nr 1 stanowiącego część graficzną ustaleń planu w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1G.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Nowej Dębie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Chmielów "Chmielów Górny" – etap I.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 27 maja 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W trakcie przedmiotowego postępowania Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba złożył pisemne 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 podkreślić należy, że zgodnie z przepisami 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), która weszła w życie 24 września 2024 r. do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, co do zasady stosuje się przepisy w dotychczasowym brzmieniu (art. 67 ust. 3 pkt 4), a do czasu wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie stosuje się przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej (art. 67 ust. 3 pkt 2). Ustawodawca zdecydował też, że 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 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe (art. 65 ust. 1).

Rada Miejska w Nowej Dębie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr LVI/467/2022 z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Chmielów "Chmielów Górny", natomiast Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba wystąpił o opinie i uzgodnienia w terminie 12 września 2023 r., a zatem zastosowanie znajdzie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

W związku z powyższym organ nadzoru dokonał oceny przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed ww. nowelizacji.

Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., jednoznacznie wskazuje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Z analizy części graficznej stanowiącej załącznik do przedmiotowej uchwały wynika, że na wyznaczonym w planie terenie górnictwa i wydobywania oznaczonym symbolem 1G nie określono nieprzekraczalnej linii zabudowy, podczas gdy w części tekstowej dopuszcza się realizację zabudowy na tym terenie poprzez ustalenie w § 22 pkt 3 wskaźników zabudowy i zagospodarowania. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba, „dla tego terenu plan nie ustanawia szczególnej linii zabudowy, a lokalizacja obiektów budowlanych powinna następować z uwzględnieniem pozostałych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych”. Niemniej jednak, jak zostało wskazane powyżej, w przypadku gdy plan przewiduje zabudowę, wyznaczenie linii zabudowy należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Wymóg ten wynika zarówno z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r.

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

Ponadto z § 6 uchwały wynika, że nowo realizowane budynki należy lokalizować z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy określonych na rysunku planu. Skoro w części tekstowej ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na rysunku planu, to w części graficznej należy wskazać te linie na terenach, na których dopuszcza się realizację zabudowy kubaturowej. Wymóg zawarty w ww. § 6 uchwały nie jest możliwy do spełnienia w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1G ze względu na brak wyznaczonej nieprzekraczalnej linii zabudowy w części graficznej planu.

Wskazana rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: "część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego".

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z treścią art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. 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.

Wskazanie w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), 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 zaistnienia 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 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należało stwierdzić nieważność uchwały nr XXXIII/295/2026 Rady Miejskiej w Nowej Dębie z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Chmielów "Chmielów Górny" – etap I, w części, w której stwierdzono naruszenie zasad sporządzania planu.

Na marginesie podnieść należy, że w wyniku analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że nieprecyzyjne są ustalenia planu z zakresu obsługi komunikacyjnej. Zgodnie z częścią tekstową, na wyznaczonych w planie terenach obowiązują zasady obsługi komunikacyjnej wynikające z § 11 i § 12 uchwały. Zapisy zawarte w ww. paragrafach nie określają w sposób jednoznaczny i wyczerpujący sposobu dostępności działek budowlanych położonych w obszarze planu do drogi publicznej (trasy oraz do której drogi publicznej). Jednocześnie jednak z analizy załącznika graficznego wynika, że każdy wyznaczony w planie teren posiada bezpośredni dostęp do drogi ustalonej w granicach planu. W związku z tym brak w części tekstowej planu jednoznacznych i precyzyjnych zapisów określających dostępność działek budowlanych położonych w obszarze planu do dróg publicznych uznano za naruszenie prawa, aczkolwiek nie na tyle istotne, by miało wpływ na funkcjonowanie terenów objętych uchwalonym planem.

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.

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

Renata Piśła

ZASTĘPCA DYREKTORA

WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU