



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 marca 2026 r.

Poz. 1335

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr P.II.4131.2.53.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 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 XXXI/286/2026 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 13 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Budzisz” – część A.

Uzasadnienie

W dniu 13 lutego 2026 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Budzisz” – część A.

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.

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.).

Podkreślić 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 przedmiotowej uchwale, organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z naruszeniem przepisów w następującym zakresie:

1) W uchwale podano niewłaściwy numer uchwały Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 15 września 2021 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIX/316/2017 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Budzisz”.

2) Zapis zawarty w § 7 pkt 4 uchwały dot. dopuszczenia sytuowania wyłącznie tablic reklamowych na elewacjach budynków jest nieprawidłowy i wykracza poza art. 15 ust. 2 i ust. 3 oraz pozostaje w sprzeczności z art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.. Wskazane przepisy nie przewidują możliwości określenia w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania m.in. tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, gdyż w tym zakresie właściwym aktem do zawarcia tego rodzaju uregulowań jest uchwała, o której mowa w ww. art. 37a. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2023 r. sygn. akt II SA/Wr 789/22, zdaniem którego „mpzp w obecnym stanie prawnym nie jest aktem właściwym do czynienia regulacji w przedmiocie zasad i warunków sytuowania reklam, w tym zakazów. Bezspornie wskazuje na to fakt, że ustawa krajobrazowa z dnia 11.09.2015 r. wprowadziła do u.p.z.p. przepisy art. 37a i następne, dające radzie gminy instrument w postaci tzw. uchwały reklamowej, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą, organ gminy może określić na terenie gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zatem zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a - 37e u.p.z.p. Rada gminy tym samym nie utraciła więc kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według regulacji z 2015 r., winna to już uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale”.

3) Zgodnie z § 16 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały na terenach MN dopuszcza się lokalizację dojazdów o szerokości minimalnej 6 m, a poza obsługą komunikacyjną z dróg I-IV.4130.2.24.2026 bezpośrednio przylegających, w § 16 ust. 5 dla terenu 28MN ustala się dodatkowo obsługę komunikacyjną z drogi 16KDD poprzez teren 8ZP. Natomiast zgodnie z § 27 ust. 4 obsługę komunikacyjną terenu 1ZL zapewniają pośrednio drogi oznaczone symbolami 3KDL, 1KDD, 6KDD i 7KDD poprzez teren 10MN jako utrzymanie istniejącej obsługi komunikacyjnej. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że ustalenia planu nie spełniają wymagań zawartych w art. 2 ust. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., w którym określono, że dostęp do drogi publicznej należy rozumieć jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

4) W uchwale występują rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu:

a) w § 16 ust. 5 ustalono dla terenu 28MN, poza obsługą komunikacyjną z dróg bezpośrednio przylegających, dodatkowo obsługę komunikacyjną z drogi 16KDD poprzez teren 8ZP. Natomiast w § 24 ust. 6 wskazano utrzymanie istniejącego dojazdu zlokalizowanego w terenie 8ZP, stanowiącego obsługę komunikacyjną dla terenu 28MN. Ponadto w § 27 ust. 4 dla terenu lasu 1ZL ustalono obsługę komunikacyjną pośrednio z dróg oznaczonych symbolami 3KDL, 1KDD, 6KDD i 7KDD poprzez teren 10MN. Z rysunku planu wynika, że wyznaczone tereny 8ZP i 28MN nie przylegają do siebie, a teren 28 MN posiada bezpośredni dostęp do drogi 16KDD. Z kolei teren 1ZL przylega nie do terenu 10MN, tylko do terenu 9MN;

b) treść uchwały nie zawiera ustaleń dla wyznaczonego na rysunku planu terenu 7KDL. Na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587), „na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.” Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 maja 2022 r. sygn. akt II SA/WR 131/22 „naruszeniem zasad uchwalania planu miejscowego/czy jego zmiany jest (między innymi) niezgodność części tekstowej uchwały z załącznikiem graficznym (rysunkiem planu). Nie budzi także wątpliwości sądu twierdzenie, że tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”.

5) Zapis zawarty w § 21 ust. 2 pkt 2 lit. a jest niejasny, gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy stosować wskazany § 8 pkt 3. Również ustalenia zawarte w § 10 pkt 2, odnoszące się do obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków, nakazujące zachowanie i ochronę właściwych dla jego pierwowzoru: bryły, gabarytów, formy, materiałów, kolorystyki I-IV.4130.2.24.2026 i detalu architektonicznego oraz w § 10 pkt 3 dotyczące uwzględnienia uwarunkowań związanych z ochroną konserwatorską zabytków archeologicznych, mogą powodować problemy interpretacyjne na etapie stosowania aktu planowania. Plan miejscowy musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, ponieważ pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Sformułowanie uregulowań w sposób trudny do jednoznacznego odczytania może stanowić istotne naruszenie prawa.

6) Zapisy § 25 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3, zgodnie z którymi na terenie zieleni nieurządzonej 1Z- 10Z dopuszczają się uprawy warzywne i ustala się zakaz nasadzeń drzew i krzewów, wykraczają poza zakres obowiązywania zawarty w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. W ustawie brak jest normy prawnej stanowiącej podstawę do ww. regulacji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

7) Dla terenów ogródków działkowych ZD oraz lasu ZL nie zostały określone zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu terenu, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. Możliwość zabudowy powyższych terenów wynika z art. 2 pkt 5 i 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1073) oraz art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r., poz. 567). Należy zauważyć, że uchwała nie zakazuje zabudowy wyznaczonych terenów ZD i ZL. Plan, którego zapisy dopuszczają zabudowę kubaturową o nieokreślonych parametrach, a więc dowolnych parametrach, pozostaje w sprzeczności z podstawową zasadą uwzględniania w planowaniu przestrzennym ładu przestrzennego.

8) W § 8 pkt 3 w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dotyczących ustaleń ogólnych obowiązujących na całym obszarze planu, z wyłączeniem terenów oznaczonych symbolami U, U(P), P(U) i US, dla budynków garażowych i gospodarczych ustalona została maksymalna wysokość 6 m, maksymalna liczba kondygnacji 2 oraz dachy jedno lub dwuspadowe o kącie nachylenia głównych połaci od 20° do 40°. Natomiast w § 34 ust. 3 dla terenów 1KP i 2KP, dla których wskazano przeznaczenie podstawowe pod zabudowę garażową i parkingi, ustalono wysokość zabudowy nie większą niż 5 m, liczbę kondygnacji nie większą niż 1 oraz dachy o kącie nachylenia do 25°. Powyższe ustalenia są niespójne i mogą budzić trudności interpretacyjne na etapie stosowania planu.

9) Zauważa się niezgodność części oznaczeń zawartych w legendzie części graficznej planu i występujących na rysunku planu (dot. oznaczeń strefy zakazu sytuowania reklam od drogi krajowej nr 94, w odległości 100 m od krawędzi jezdni tej drogi, terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług MN(U), terenu sportu i rekreacji US oraz stref kontrolowanych od gazociągu),

10) Brak jest opracowania ekofizjograficznego, sporządzanego na podstawie art. 72 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 poz. 54 z późn. zm.) w brzmieniu sprzed zmiany w dniu 24 września 2023 r., na cele niniejszego projektu planu, co nie pozwala na potwierdzenie wykonania

przez Burmistrza Dębicy czynności obowiązkowych przed przystąpieniem do prac nad dokumentem planu, wymaganych przepisem tej ustawy; I-IV.4130.2.24.2026.

11) Brak jest uzasadnienia do projektu planu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r..

12) Załącznik nr 3 nie został zapisany z formie GeoTIFF i nie posiada nadanej georeferencji w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz nie został przycięty do granicy wektorowej planu.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż w piśmie znak OT-DL.402.653.2025.2 z dnia 03.09.2025 przesłanym do Urzędu Miejskiego w Dębicy w odpowiedzi na pismo znak GP.6721.1.2017.IB z dnia 05.08.2025 r. w sprawie zaopiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Budzisz” Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. wskazał uwagi do uwzględnienia w przedmiotowym planie oraz zwrócił się z prośbą o ponowne przesłanie jego projektu do zaopiniowania. Z dokumentacji planistycznej wynika, że nie wystąpiono o ponowne zaopiniowanie projektu planu, w związku z tym nie można stwierdzić czy uwagi zawarte w opinii zostały uwzględnione w sposób akceptowalny przez operatora systemu przesyłowego gazowego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w sąsiedztwie gazociągów wskazanych w art. 17 pkt 6 lit. a tiret dziesiąte ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

W konsekwencji przyjęć 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, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

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

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Z-ca DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU