



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 stycznia 2026 r.

Poz. 386

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.446.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz. 1153 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 211/XXIV/2025 Rady Miejskiej w Lubaczowie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego dla obszaru miasta Lubaczowa

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025r. Rada Miejska w Lubaczowie podjęła uchwałę Nr 211/XXIV/2025 Rady Miejskiej w Lubaczowie w sprawie uchwalenia planu ogólnego dla obszaru miasta Lubaczowa.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130 ze zm.).

Uchwałę wraz dokumentacją planistyczną doręczano Wojewodzie w dniu 22 grudnia 2025r. W toku badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny zasady sporządzania planu ogólnego. W związku z tym pismem z dnia 19 stycznia 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ocena legalności uchwały w sprawie planu ogólnego winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, który jako przepis szczególnie w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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 w myśl art. 28 ustawy.

Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz pojęcie „trybu sporządzania planu”. Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu ogólnego (art. 13i do 13j ustawy). Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu, zamieszczonych w nim ustaleń. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu ogólnego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Podkreślenia wymaga, iż w procedurze uchwalania planu ogólnego rada gminy musi kierować się zasadami sporządzania planu

ogólnego, określonymi w ustawie oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2024r. poz. 1775 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z przepisem art. 13a ust. 1 ustawy dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy, zwany dalej "planem ogólnym". Na zakres treści planu ogólnego, stosownie do art. 13a ust. 4 ustawy składają się dwa elementy obligatoryjne, tj. strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne oraz elementy fakultatywne, tj. obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej. W myśl art. 13h ust. 1 ustawy wraz z projektem planu ogólnego sporządza się uzasadnienie składające się z części tekstowej i graficznej. Jak wynika z przepisu art. 13c ust. 1 ustawy obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne. Ustęp drugi tego przepisu mówi zaś, że w wyniku podziału, o którym mowa w ust. 1, dopuszcza się wyznaczenie następujących stref planistycznych:

- 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW);
- 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ);
- 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową (SZ);
- 4) strefa usługowa (SU);
- 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego (SH);
- 6) strefa gospodarcza (SP);
- 7) strefa produkcji rolniczej (SR);
- 8) strefa infrastrukturalna (SI);
- 9) strefa zieleni i rekreacji (SN);
- 10) strefa cmentarzy (SC);
- 11) strefa górnictwa (SG);
- 12) strefa otwarta (SO);
- 13) strefa komunikacyjna (SK).

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne w katalogu zamkniętym zawartym w 13c ust. 2 ustawy, co oznacza, że każdy teren w gminie musi być przypisany jednoznacznie do jednej konkretnej strefy i nie jest tym samym możliwe tworzenie stref mieszanych, łączących dwie lub więcej pozycji z listy. Natomiast drugim koniecznym elementem planu jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych. Stosownie do § 4 rozporządzenia w ramach gminnego katalogu stref planistycznych każda zachowująca ciągłość przestrzenną strefa planistyczna powinna zostać opisana przez: unikalne oznaczenie, nazwę, określenie profilu funkcjonalnego strefy planistycznej (podstawowego i ewentualnie również dodatkowego), wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy - dla stref planistycznych o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR (fakultatywnie dla stref SI, SN, SC, SG, SO, SK) oraz wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej - dla stref o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN, SC (fakultatywnie dla stref SG, SO, SK). Ustalenie w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy, obszarów zabudowy śródmiejskiej jak również gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, w ramach gminnych standardów urbanistycznych, zależy od woli organów sporządzających i przyjmujących ten akt prawa miejscowego. Charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

Należy również zaznaczyć, iż plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3a ustawy, i które stosownie do art. 67a ust. 5 ustawy stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt planowania przestrzennego. Dane przestrzenne

tworzone dla planu ogólnego obejmują: atrybuty zawierające informacje o akcie oraz dane w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów, dla których określono różne regulacje w ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej oraz atrybuty zawierające informacje o tych obiektach przestrzennych. Sposób stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych określony został w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

Zdaniem organu nadzoru, strefy komunikacyjne (SK) zostały wyznaczone z naruszeniem przepisów zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, gdyż „*Strefę komunikacyjną można wyznaczyć dla obiektów istniejących oraz planowanych, których lokalizacja jest potwierdzona ustaleniem linii rozgraniczających teren.*” Ponadto, strefę komunikacyjną można wyznaczyć jedynie na terenie autostrady, drogi ekspresowej, drogi głównej ruchu przyspieszonego, drogi głównej i drogi zbiorczej. Tymczasem z analizy uchwalonego planu jak i przedłożonych dokumentów planistycznych wynika, że:

- 1) strefę komunikacyjną 5SK wyznaczono dla przewidywanej obwodnicy, w oparciu o przebieg drogi wskazany w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Lubaczów, co jest niezgodne z obowiązującymi przepisami, gdyż w przypadku dróg publicznych, jedynymi aktami prawnymi, na podstawie których ustalane są linie rozgraniczające teren, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego - art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych - art. 11f ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania ni realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311). W związku z czym, w przypadku inwestycji drogowych planowanych, strefę komunikacyjną można wyznaczyć jedynie w przypadku lokalizacji potwierdzonej w planie miejscowym lub decyzji ZRID;
- 2) fragmenty stref np. 14SK, 15SK, 16SK, 27SK wyznaczone zostały poza liniami rozgraniczającymi drogi, zatem strefy komunikacyjne wyznaczone zostały na obszarze większym niż istniejące obiekty;
- 3) strefa komunikacyjna 20SK oraz część strefy komunikacyjnej 14SK zostały wyznaczone na terenie dróg gminnych nie posiadających klasy drogi zbiorczej. Wyznaczenie stref SK na drodze o innej klasie technicznej stanowi o naruszeniu ww. zasad sporządzania planu ogólnego. Na marginesie nadmieniam, iż w uzasadnieniu do planu ogólnego, na str. 37, wskazano, że strefą komunikacyjną objęto drogi wojewódzkie jako drogi główne oraz powiatowe klasy zbiorczej, co jednak nie ma odzwierciedlenia w uchwalonym planie ogólnym.

W dołączonym do dokumentacji prac planistycznych, obligatoryjnym na podstawie art. 13h ustawy, uzasadnieniu do niniejszego planu, w Tabeli 4 na str. 34 zawarto wyliczenia „Chłonności terenów mieszkaniowych niezabudowanych wyznaczonych w planie ogólnym (poza obszarem objętym MPZP o funkcji mieszkaniowej)”, co sugerowałoby o wyliczeniu chłonności dla wszystkich niezabudowanych terenów mieszkaniowych poza obowiązującymi MPZP na których wyznaczona została strefa SJ, co byłoby właściwe w niniejszym przypadku ze względu na wyznaczenie wielu nowych, dodatkowych obszarów w ramach stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Niemniej jednak w podsumowaniu tabeli wskazano z kolei, iż obliczona szacunkowa chłonność terenów mieszkaniowych wyznaczonych w POG dotyczy wyłącznie obszarów uzupełnienia zabudowy, co w niniejszej sytuacji może stanowić istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, gdyż strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową mogły zostać wyznaczone w sposób naruszający art. 13d ust. 1 i 3 ustawy.

Ponadto, podkreśla się, iż w przedmiotowej tabeli wskazano, powierzchnie terenu niezainwestowanego z wyłączeniem mpzp dla strefy SW - 3,22 ha. Tymczasem z planu ogólnego wynika, iż powierzchnia niezabudowanych działek w obszarze części strefy 14 SW i całej strefy 19 SW wynosi ok 4,12 ha, zatem to ta wartość winna zostać wzięta do obliczeń. Nadmieniam, że wzięto pod uwagę, iż na części terenu 14SW obowiązuje Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zespołu obiektów administracyjno-usługowych na osiedlu mieszkaniowym J. Słowackiego w Lubaczowie, uchwalony uchwałą Rady Miasta Lubaczowa Nr 62/XXII/2000, niemniej jednak tereny nim objęte były przeznaczone pod inne zagospodarowanie niż zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna np. zabudowę usługowo-administracyjną. W związku z czym, z uwagi, iż teren ten w całości w planie ogólnym został przeznaczony pod teren SW, i jest on niezabudowany, winien zostać również wzięty do obliczenia chłonności.

Przepis art. 13d ustawy przewiduje, chłonność terenów jest podstawą do wyznaczenia stref mieszkaniowych. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b.

2. W strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3, suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70 % oraz większa niż 130 % wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

3. W przypadku gdy na obszarach, o których mowa w ust. 1, suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130 % wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3, na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.”,

Zdaniem organu nadzoru, wadliwe wyliczenia chłonności może skutkować istotnym naruszeniem ww. art. 13d ustawy, gdyż mogą one prowadzić do nieuzasadnionego rozszerzenia stref mieszkaniowych;

W uzasadnieniu do projektu planu ogólnego oraz piśmie znak:GPR.GPR.6720.1.84.2024 z dnia 13 stycznia 2025 r. wskazano, iż do wyznaczenia granic obszarów uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym posłużono się jedynie bazą danych obiektów topograficznych BDOT10k, gdyż obejmuje ona większą ilość budynków i tym samym uwzględniono również budynki występujące w EGIB. Niemniej jednak, wykorzystanie bazy BDOT10k jako jedynego źródła danych stanowi naruszenie § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. 2024r. poz. 729), zgodnie z którym, informacje o budynkach należy w pierwszej kolejności pozyskać na podstawie danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków, a dopiero „*wyłącznie w przypadku budynków niewskazanych*” w tej bazie, można posłużyć się bazami obiektów topograficznych BDOT10k i BDOT500. W obowiązujących przepisach, wyraźnie zostało wskazane, iż wyznaczenie granic obszaru uzupełnienia zabudowy musi opierać się na danych ewidencyjnych, a nie na bazach topograficznych. Nadmieniam, iż z analizy przedłożonych materiałów, wynika, iż baza danych EGIB zawiera budynki, niewskazane w bazie BDOT10K, które spełniają warunek § 1 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, zatem winny również być wzięte do analizy. Powyższe, prowadzi do błędnego wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy, co tym samym prowadzi do błędnego określenia powierzchni terenów możliwych do zabudowy jak i do błędnych obliczeń chłonności.

Z kolei w zakresie dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż w uchwalonym planie została zmieniona numeracja stref planistycznych w odniesieniu do projektu z etapu opiniowania i uzgodnień, co narusza w sposób istotny § 5 rozporządzenia ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, obiektowi przestrzennemu nadawany jest identyfikator obiektu przestrzennego, składający się m.in. z elementu <id lokalny> - oznaczający identyfikator lokalny identyfikujący jednoznacznie i unikalnie obiekt przestrzenny w zbiorze danych przestrzennych, który zgodnie z ust. 2 ww. § 5 rozporządzenia, nie może zostać zmieniony. W związku z tym, raz nadana numeracja w cyfrowym planie ogólnym powinna pozostać stała przez cały proces legislacyjny.

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, że:

- 1) brak jednoznacznego dowodu potwierdzenia daty opublikowania ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego w prasie, załączony osobny wycinek ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu nie podaje żadnych danych potwierdzających datę jego opublikowania w prasie. W związku z powyższym, brak jest w tym przypadku jednoznacznego dowodu potwierdzenia dokonania czynności wymaganych przepisem art. 13i ust. 3 pkt 1 ustawy;

- 2) brak jest udokumentowania przebiegu całego procesu opiniowania i uzgodnienia projektu niniejszego planu, gdyż np. brak jest:
- a) opinii Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (załączono jedynie opinię jednego z członków Komisji, co nie jest równoznaczne z opinią całej Komisji),
 - b) pisma Burmistrza Miasta Lubaczowa do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie znak: GPR.6720.1.43.2024 z dnia 4 listopada 2024r. i 22 maja 2025r.,
 - c) pisma Burmistrza Miasta Lubaczowa do Państwowego Powiatowego inspektora Sanitarnego w Lubaczowie z dnia 25 kwietnia 2024r. o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko;
- 3) zastrzeżenia budzą, umieszczone na stronie BIP linki do spotkań otwartych, gdyż w ogłoszeniu o ponownych konsultacjach społecznych, mowa jest o spotkaniu otwartym w dniu 22 września 2025r. od godziny 17.00 do 18.00, tymczasem na stronie BIP znajdują się dwa linki do spotkań – jeden do spotkania o godzinie 17.00 i drugi do spotkania o godzinie 17.30. Analogicznie uwaga dotyczy również pierwszych konsultacji społecznych. Powyższe, może budzić zastrzeżenia czy konsultacje społeczne w zakresie spotkań otwartych zostały przeprowadzone właściwie, mając na uwadze, iż w żadnym z tych spotkań nie wziął udziału żaden zainteresowany;
- 4) stosownie do art. 8i ust. 7 ustawy, brak jest protokołów z wszystkich czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych tj. zbierania uwag;
- 5) część dokumentów w przekazanej dokumentacji prac planistycznej została zeskanowana, natomiast brak jest potwierdzenia zgodności tych dokumentów z oryginałem;
- 6) w zakresie danych przestrzennych zauważa się, iż plik GML nie został podpisany, co narusza § 6 ust. 1 rozporządzenia ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020r. poz. 1916), zgodnie z którym plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż Rada Miejska w Lubaczowie, podejmując uchwałę Nr 211/XXIV/2025 w sprawie uchwalenia planu ogólnego dla obszaru miasta Lubaczowa, nie wykonała nałożonych na nią obowiązków ustawowych w zakresie zasad sporządzenia planu ogólnego, co stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów prawa, które to naruszenia w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 ustawy skutkują stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Z tych też względów orzeczono jak w sentencji.

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

z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU
PRAWNEGO I NADZORU

Magdalena Kryczka