



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 21 kwietnia 2026 r.

Poz. 1830

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr P.II.4131.2.124.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 kwietnia 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 54/2026 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 16 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Miasta Przemyśla.

Uzasadnienie

W dniu 16 marca 2026 r. Rada Miejska w Przemyślu podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Miasta Przemyśla.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 13a ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej „ustawą planistyczną”.

Uchwałę wraz dokumentacją planistyczną doręczano Wojewodzie w dniu 20 marca 2026 r. W toku badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny zasady sporządzania planu ogólnego.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ocena legalności uchwały w sprawie planu ogólnego winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej, który jako przepis szczególny 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 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej 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 w części w myśl art. 28 ustawy planistycznej.

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 planistycznej). 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 planistycznej 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.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone przepisy prawne regulujące zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 13ba i art. 13d w związku z art. 28 ustawy planistycznej. Z tych powodów Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 16 kwietnia 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r. Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Przemyśla działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Przemyśla złożyła stosowne wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych przez organ nadzoru uchybień w uchwalonym planie, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 13a ust. 1 ustawy planistycznej 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 planistycznej 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 planistycznej wraz z projektem planu ogólnego sporządza się uzasadnienie składające się z części tekstowej i graficznej.

Jak wynika z przepisu art. 13c ust. 1 ustawy planistycznej obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne. Ustęp drugi tego przepisu wskazuje zaś jakie strefy planistyczne mogą być wyznaczone. Zatem 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 planistycznej, 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.

Natomiast zgodnie z art. 13d ustawy planistycznej 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. A ust. 2 tego przepisu stanowi, że „*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.*”

Jako istotne naruszenie prawa w pierwszej kolejności zauważa się, że w tabeli na str. 40 uzasadnienia do planu ogólnego, w niektórych przypadkach, wskazano błędną wartość maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Przykładowo, dla stref m.in. 2SW, 5SW, 6SW, 8SW i innych, wskazano wartość ww. parametru jako 5, podczas gdy w planie ogólnym wartość ta jest równa 6. Konsekwencją tego jest zaniżona wartość wynikowa chłonności terenów niezabudowanych w strefach planistycznych SW, wyszczególniona w uzasadnieniu do planu ogólnego, dotyczy to również strefy 45SJ. Ponadto, na str. 43 uzasadnienia wskazano, że sumaryczna wartość chłonności dla stref planistycznych SW, SJ i SZ wynosi 7141 osób i stanowi 129% zapotrzebowania na nową zabudowę (ZAP), jednak z przeprowadzonej analizy wynika, że chłonność

dla ww. stref planistycznych wynosi 7849 osób i stanowi 142% zapotrzebowania na nową zabudowę (ZAP), co istotnie narusza art. 13d ust. 2 ustawy planistycznej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na istotne naruszenie prawa w zakresie obliczeń dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę (ZAP). Zgodnie z art. 13ba ustawy „*Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając granice obszaru, dla którego uchwała się plan ogólny oraz uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b, aktualne na dzień nie wcześniejszy niż dzień wystąpienia o opinie i uzgodnienia, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5.* Natomiast w zakresie obliczeń dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę (ZAP) część danych niezbędnych do obliczeń pochodzi z 2022 r., w tym PUM0, P0, P-10, P-20. Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonego wyżej art. 13ba ustawy planistycznej, w przedmiotowej sprawie należało przyjąć, że najbardziej aktualne dane pochodzą z 2024 r. W konsekwencji, błędnie wskazano wartość zapotrzebowania na nową zabudowę (ZAP), gdyż przyjmując poprawne dane, wynik jest niższy niż ten wyszczególniony w uzasadnieniu do planu ogólnego. W swoich wyjaśnieniach Miasto Przemyśl wskazało dane statystyczny, na których oparło obliczenia, jednakże z przedłożonych wyjaśnień nie wynika jaka jest faktyczna różnica pomiędzy danymi które przyjęli, a danymi za właściwy rok statystyczny. Z uwagi na powyższe organ nie uwzględnił wyjaśnień Miasta i wskazuje, że doszło w tym zakresie do istotnego naruszenia prawa.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w treści badanej uchwały organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości nie stanowiące istotnego naruszenia prawa:

Część stref komunikacyjnych została wyznaczona z naruszeniem przepisów zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r., poz. 2758 z późn. zm.), gdyż „*Strefę komunikacyjną można wyznaczyć dla obiektów istniejących oraz planowanych, których lokalizacja jest potwierdzona ustaleniem linii rozgraniczających teren*”. Z analizy uchwalonego planu oraz przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, że strefy np. 1SK, 4SK, 6SK, 7SK, wyznaczono na gruntach niestanowiących użytku dr lub tk. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, zawartym w wyjaśnieniach Dyrektora Biura Rozwoju Miasta Przemyśla, że na podstawie ww. rozporządzenia strefy planistyczne mają ściśle określony profil funkcjonalny obejmujący tereny określone w ramach profilu podstawowego oraz tereny określone w ramach profilu dodatkowego. Jednakże w swoich wyjaśnieniach ani nie przedstawiono charakterystycznego stanu faktycznego, który uzasadniałby takie wyznaczenie stref komunikacyjnych ani nie wskazano na odpowiednią decyzję administracyjną z liniami rozgraniczającymi teren.

Ponadto zauważa się, że w wykazie uwag zgłoszonych do projektu planu ogólnego w trakcie konsultacji społecznych wskazano, że uwaga nr 27 (WU-POG27) została uwzględniona w całości, jednak wskazuje się, że została ona uwzględniona w części dotyczącej włączenia działek wyszczególnionych we wniosku do strefy umożliwiającej realizację zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Brak jest natomiast wyznaczenia na całej powierzchni przedmiotowych działek obszaru uzupełnienia zabudowy, stosownie do treści uwagi. Organ nadzoru uznał w tym zakresie wyjaśnienia Dyrektora Biura Rozwoju Miasta Przemyśla, jednakże zauważa się, że niniejsza uwaga w wykazie uwag zgłoszonych do projektu planu ogólnego winna zostać wykazana jako uwzględniona w części, a nie w całości.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż Rada Miejska w Przemyślu, podejmując uchwałę Nr 54/2026 w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Miasta Przemyśla, 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 przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Z-ca DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU