



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 sierpnia 2026 r.

Poz. 3218

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 13.08.2026 14:18:02



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.335.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 sierpnia 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 XXXI/303/2026 Rady Gminy Lubaczów z dnia 9 lipca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Lisie Jamy - 2025 dla części obrębu Lisie Jamy w zakresie zapisu: „wzniesionym na podstawie pozwolenia na budowę” wprowadzonego w treści § 9 pkt 6 lit. b, § 13 pkt 6 lit. c i § 14 pkt 5 lit. c oraz zapisu: „tereny komunikacji drogowej wewnętrznej” - w § 10 pkt 2.

Uzasadnienie

W dniu 9 lipca 2026r. Rada Gminy Lubaczów podjęła uchwałę Nr XXXI/303/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Lisie Jamy -2025 dla części obrębu Lisie Jamy.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026r. poz. 538) w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023r. poz. 1688 ze zm.) oraz stwierdzono, że projekt planu nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubaczów uchwalonego uchwałą Nr LXII/583/2023 z dnia 6 września 2023r.

Uchwałę doręczano Wojewodzie w dniu 16 lipca 2026r. wraz z dokumentacją planistyczną. W toku badania ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym, pismem z dnia 31 lipca 2026r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ocena legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Lisie Jamy - 2025 dla części obrębu Lisie Jamy winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026r. poz. 538 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 uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4. W tym miejscu zaznaczyć trzeba, iż Rada Gminy zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XIII/144/2025 z dnia 31 marca 2025r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego LISIE JAMY – 2025 dla części obrębu Lisie Jamy, a zatem zastosowanie znajdzie ustawa w brzmieniu obowiązującym począwszy od 24 września 2023r. oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r. poz. 2404).

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezspornym 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, 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 i trybu 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 ustawy).

Zaznaczyć 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 oraz 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 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r.poz. 2404) zwane dalej „rozporządzeniem”.

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 2009r. 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 11 września 2008r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2016r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

Jednocześnie plan miejscowy nie może naruszać ustaleń nadal obowiązującego studium zgodnie z art. 20 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W myśl bowiem art. 65 ust. 1 ww. ustawy nowelizującej 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 31 sierpnia 2026r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Po przeprowadzeniu postępowania organ nadzoru stwierdził, iż część ustaleń przedmiotowego planu zawarte w § 9 pkt 6 lit. b, § 13 pkt 6 lit. c oraz § 14 pkt 5 lit. c uchwały w zakresie zapisu: „wzniesionym na podstawie pozwolenia na budowę”, wykracza poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy, gdyż żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do badania legalności istniejących budynków ani różnicowania zasad podziału w zależności od procedury budowlanej, w jakiej budynek powstał. Ocena czy budynek został wzniesiony na podstawie pozwolenia na budowę, czy jest samowolą budowlaną, leży w wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, działającego na podstawie Prawa budowlanego.

Z kolei w § 10 pkt 2 uchwały, mowa jest o dopuszczeniu „terenów komunikacji drogowej wewnętrznej”, jednakże dla terenów objętych niniejszym planem nie ustalono przeznaczenia podstawowego, jak i uzupełniającego, które dopuszczałoby taki sposób zagospodarowania terenu. Jednocześnie ustalenia zawarte w § 11 pkt 4 lit. b, § 13 pkt 6 lit. a oraz § 14 pkt 5 lit. a uchwały, zawierają ustalenia dla dróg, niemniej jednak, mając na uwadze powyższe, nie wiadomo również o jakich drogach mowa w tych ustaleniach.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru część ustaleń planu narusza w sposób nieistotny zasady jego sporządzania. Stosownie do rozporządzenia nieprawidłowo, niezgodnie z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, dla terenu usług kultu religijnego, oznaczonego symbolem 1UR, zostało ustalone przeznaczenie uzupełniające pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej służącej obsłudze kultu religijnego – plebania (§ 13 pkt 2 uchwały), który to nie znajduje się w ww. załączniku do rozporządzenia.

W § 7 pkt 2 uchwały, niewłaściwie ustalono, „*nakaz uwzględnienia uwarunkowań wynikających z położenia części obszaru objętego planem w granicach krajobrazu priorytetowego Dolina Lubaczówki i Sołotwy*”, gdyż to plan miejscowy winien uwzględniać rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów, a nie nakazywać podmiotom stosującym ustalenia planu miejscowego do uwzględniania tych wytycznych. Niemniej jednak z postanowienia Zarządu Województwa Podkarpackiego znak: RRVIII.7634.2.2.2026.JM z dnia 18 lutego 2026r., wynika, iż niniejszy plan uwzględnia rekomendacje i wnioski zawarte w Audycie krajobrazowym województwa podkarpackiego, zatem wskazane uchybienie w okolicznościach niniejszej sprawy nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Natomiast nazewnictwo zawarte w uchwale (§ 13 pkt 3 lit. e uchwały) w zakresie załącznika nr 1 do uchwały nie zostało określone stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy oraz rozporządzenia.

Poza tym część zapisów planu jest niewłaściwa, niezgodna z § 11 i § 23 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026r. poz. 300), ponieważ:

1) zawiera informacje o braku ustaleń - § 9 pkt 1 uchwały,

2) stanowi powtórzenie przepisów szczegółowych uchwały, tj. § 13 pkt 3 lit. e i § 14 pkt 2 lit. f - w zakresie maksymalnej wysokości budynków na poziomie 15m, gdyż w § 8 pkt 2 uchwały ustalono taką samą wysokość dla wszystkich obiektów budowlanych na terenie całego obszaru objętego planem, a więc również dla budynków.

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 z 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 dnia 11 września 2008r. sygn. akt II OSK 215/08).

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić, że 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 w części wskazanej na wstępie.

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

Magdalena Kryczka

DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU