



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 sierpnia 2026 r.

Poz. 3219

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 13.08.2026 14:18:09



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.340.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 sierpnia 2026 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026r. poz. 662), art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026r. poz. 538 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXI/304/2026 Rady Gminy Lubaczów z dnia 9 lipca 2026r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW 2024.

Uzasadnienie

W dniu 9 lipca 2026r. Rada Gminy Lubaczów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW 2024. 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 1 i 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) oraz stwierdzono, że projekt planu nienarusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubaczów.

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 5 sierpnia 2026r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

W piśmie z dnia 7 sierpnia 2026r. Wójt Gminy Lubaczów złożył wyjaśnienia, które zostały jedynie częściowo uwzględnione przez organ nadzoru.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ocena legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW 2024 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 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 uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4. W tym miejscu zaznaczyć trzeba, iż Rada Gminy Lubaczów zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr VII/60/2024 z dnia 16 października 2024r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW - 2024 dla części obrębu Młodów, a zatem zastosowanie znajdzie ustawa w brzmieniu obowiązującym począwszy od 24 września 2023r. oraz 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). Przy czym ustalenia planu nie mogą naruszać studium, co oznacza, że uwzględnić należy art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

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 ust. 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 wytycznych 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 (Dz. U. z 2023r. poz. 1688 ze zm.). 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, że ustalenia przedmiotowego planu naruszają wytyczne obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Lubaczów, gdyż wytyczne Studium dla terenu oznaczonego w Studium symbolem 1MU wskazują minimalną wielkość nowo wydzielanych działek budowlanych, niemniej jednak ustalenia niniejszego planu nie regulują tych kwestii dla terenów oznaczonych symbolami 1U i 1ZP, które są zlokalizowane w Studium w ww. obszarze 1MU. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym sprzed 24 września 2023r. 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.

Zdaniem organu nadzoru, dalsze ustalenia planu również naruszają w sposób istotny zasady jego sporządzenia, brak jest bowiem spójności pomiędzy ustaleniami planu, a częścią graficzną planu, stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia, gdyż:

1)w § 5 ust 4 uchwały, jest mowa o wyznaczeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości od 4 do 6 m od linii rozgraniczających drogi oraz granicy obszaru objętego planem, niemniej jednak z części graficznej wynika, iż odległość ta w terenie 1U i 1MN nie odpowiada wartościom wskazanym w uchwale na całej długości jej przebiegu, tj. w narożnikach obu terenów,

2)szerokość dróg KDD, w liniach rozgraniczających ustalono na poziomie od 6 do 16 m (§ 14 ust. 2 pkt 2 uchwały), natomiast z części graficznej, wynika, że szerokość ta jest w rzeczywistości zmienna, ale w przypadku wszystkich dróg nie odpowiada na całej długości wskazanej w uchwale szerokości, np. droga oznaczona symbolem 1KDD w północnej części posiada znaczne zwężenie (zdecydowanie poniżej 6 m).

Niewłaściwe, wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy, są zapisy zawarte, np. w § 5 i § 9 uchwały, dopuszczające wykonywanie pewnego rodzaju czynności przykładowo zmianę sposobu użytkowania istniejących budynków czy też wykonywanie robót budowlanych (przebudowa, rozbudowa), konserwacyjnych, regulacyjnych i związanych z ochroną przed powodzią.

Nieprawidłowo w § 10 pkt 4 lit. b uchwały - dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem 1MN, dopuszczono realizację stawów i zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 1000 m², gdyż takie zagospodarowanie nie mieści się w definicji zarówno zabudowy mieszkaniowej, jak i zabudowy usługowej, zatem nie wynika z podstawowego, jak i uzupełniającego przeznaczenia terenu.

W § 16 ust. 2 pkt 2 uchwały, jest mowa o dopuszczeniu zieleni na terenach dróg dojazdowych KDD, niemniej jednak dla terenów KDD, nie ustalono przeznaczenia podstawowego jak i uzupełniającego, które by dopuszczało taki sposób zagospodarowania terenu.

Ponadto, przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny tryb sporządzenia planu miejscowego, ponieważ ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu zostało opublikowane na stronie internetowej Urzędu Gminy Lubaczów w dniu 25 lutego 2025r., zaś termin na składanie wniosków został ustalony do 14 marca 2025 r., zatem nie został spełniony warunek, o którym mowa w art. 17 pkt 1 ustawy, tj. termin składania wniosków był krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Jednocześnie, zdaniem organu nadzoru część ustaleń planu narusza w sposób nieistotny zasady jego sporządzania.

Nieprawidłowe są ustalenia zawarte w § 8 uchwały, gdyż ustalono w nim kwalifikację terenów oznaczonych symbolem MN do rodzaju terenów dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu, jak dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, a dla terenów oznaczonych symbolem U, jak dla terenów przeznaczonych na cele rekreacyjnowypoczynkowe. Tymczasem, zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 114 ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2025 r. poz. 647 ze zm.), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, natomiast (w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu.

Z kolei dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem 1MN nieprawidłowo zostało ustalone przeznaczenie wykluczone - *teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej*, co jest niezgodne z wartościami określonymi w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia, który to teren nie znajduje się w ww. załączniku do rozporządzenia. W załączniku do rozporządzenia mowa jest o terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, zatem powyższe nieścisłości mogą budzić trudności na etapie stosowania ustaleń przedmiotowego planu.

W ocenie organu nadzoru, niejasne są również ustalenia planu zawarte m.in. w § 10 pkt 5 lit. e, § 11 pkt 4 lit. e, § 13 pkt 4 lit. e uchwały ustalające gabaryty obiektów: *rzut budynku o skrajnych wymiarach do [...]*, co może stwarzać problemy podczas stosowania ustaleń planu.

Część zapisów planu jest niezgodna z § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026r. poz. 300), gdyż zawiera odwołania do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu, bądź uwzględnianiu, w związku z ustalonym w planie przeznaczeniem - m.in. w § 15 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały.

W § 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały, niewłaściwie, jako integralną część niniejszej uchwały, wskazane zostało rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które

należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, a także dane przestrzenne planu. Stosowanie do art.15 ust.1 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. W związku z powyższym, oba elementy stanowią integralne, równorzędne części planu. Wskazane rozstrzygnięcie stanowi wypełnienie dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy, natomiast dane przestrzenne, jako załącznik do uchwały, stanowią spełnienie wymogów art. 67a ust. 5 ustawy. Oba te załączniki do uchwały (nr 2 i nr 3) nie są natomiast nierozdzielnymi elementami planu miejscowego, równorzędnymi z częścią tekstową i graficzną.

W zakresie załącznika nr 4 do uchwały, stanowiącego dane przestrzenne zauważa się, iż brak jest poprawnego łącza (adres URI) pod którym dostępny jest rysunek aktu planowania przestrzennego, gdyż po wejściu w podane łącze pojawia się informacja „not found” oraz brak jest również łącza (adres URI) pod którym dostępna jest legenda rysunku aktu planowania przestrzennego.

Natomiast w odniesieniu do dokumentacji prac planistycznych zauważa się, że:

1)brak jest potwierdzenia publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu, o którym mowa w art. 8k ustawy stosownie do art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw,

2)brak jest protokołów z wszystkich czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych, tj. zbierania uwag w myśl art. 8i ust. 7 ustawy,

3)brak jest wszystkich wersji danych przestrzennych utworzonych dla projektu niniejszego planu (brak jest danych przestrzennych z etapu przystąpienia) stosownie do § 11 ust. 1 pkt 17 rozporządzenia.

Poza tym, w przeprowadzonej procedurze planistycznej występują niespójności w nazwie przedmiotowej uchwały, gdyż część dokumentów sporządzono dla „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW – 2024 dla części obrębu Młodów” (zgodnie z uchwałą w sprawie przystąpienia), a część dla „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW – 2024”.

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

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że Rada Gminy Lubaczów, podejmując uchwałę Nr XXXI/304/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego MŁODÓW 2024, naruszyła w sposób istotny zarówno tryb sporządzenia planu miejscowego, jak i zasady jego sporządzenia. Naruszenia te w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 ustawy skutkują stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Z tych powodów stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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