



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 sierpnia 2026 r.

Poz. 3293

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.354.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 17 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 XL/368/2026 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 10 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Miasta Dębica

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dębicy, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.) uchwałą Nr XL/368/2026 z dnia 10 lipca 2026 r. uchwaliła plan ogólny dla Gminy Miasta Dębica.

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 2026 r. poz. 538 z późn. 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 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.

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 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 2024 r. poz. 1775 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący Miasta Dębica wskazał m.in. art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy, zwany dalej „planem ogólnym”. Przepis art. 13a ust. 4 ustawy, zawiera ustalenia obligatoryjne planu ogólnego: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych (pkt 1), a także fakultatywne - obszary uzupełnienia zabudowy

i obszary zabudowy śródmiejskiej (pkt 2). Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan ogólny przyjęty przez radę gminy stanowi - na mocy art. 13a ust. 7 ustawy - akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie powinna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego, w świetle przywołanego wcześniej art. 13a ust. 4 ustawy, stanowi o podziale obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w art. 13c ust. 2 ustawy. Podział obszaru gminy możliwy jest więc na następujące strefy: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO) oraz strefę komunikacyjną (SK). Natomiast drugim koniecznym elementem planu ogólnego jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych.

Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów - 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 ponadto 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.

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XL/368/2026 Rady Miejskiej w Dębicy w sprawie planu ogólnego oraz zapoznaniu się z wyjaśnieniami Burmistrza z dnia 12 sierpnia 2026 r., znak: GP.6722.1.2024.IB organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Wartość minimalnego wskaźnika biologicznie czynnego dla całej strefy 2SI, została ustalona z naruszeniem zasad określonych w art. 13e ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.) oraz § 2 ust. 1 i 3 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.). Jak wynika z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, dla strefy infrastrukturalnej, wynosi 20%, podczas gdy w niniejszym planie ustalono wartość na poziomie 10%. Wprawdzie na części terenu obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego tj:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nr 1/2004/2005/2006 terenu budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego i usług, w rejonie ul. Kosynierów Raclawickich, ul. Rzecznej i ul. Świętosława w Dębicy, uchwalony uchwałą Nr XL/541/06 Rady Miasta Dębica z dnia 29 sierpnia 2006 r. oraz

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nr 1/2022 w rejonie ulicy Rzecznej w Dębicy, uchwalony uchwałą Nr LXIX/495/2022,

niemniej jednak nie obejmują one całej strefy infrastrukturalnej 2SI, w związku z czym dla całej strefy 2SI, nie można określić wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynika z załącznika nr 1 do rozporządzenia.

Jak wyjaśnił projektodawca ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 z późn. zm.), którą m.in. wprowadzono plan (zob. projekt tej ustawy - druk sejmowy nr 3097 sejmiku IX kadencji) w odniesieniu do tej kwestii, w art. 13a ust. 4 określono zakres treści planu ogólnego, którego normatywna część będzie dotyczyła najważniejszych ustaleń w zakresie strefowania obszaru gminy i ustalania nieprzekraczalnych warunków realizacji inwestycji w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach urbanistycznych. "Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla każdej strefy zostanie wskazany w przepisach wykonawczych dla planu ogólnego. Gminy będą miały możliwość zaostrożenia tych wartości w ramach gminnych standardów kształtowania zabudowy. Wartość maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy gminy określać będą same, w ramach katalogu stref planistycznych". "Dla obszarów zabudowy śródmiejskiej przewidziano łagodniejsze wymagania w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej".

Intencją ustawodawcy przy wprowadzeniu ww. regulacji było zatem, aby wskaźnik udziału PBC nie tylko był obowiązkowo ustalony w planie ogólnym, ale żeby jego wysokość była co najmniej na takim poziomie, jak wartości minimalne określone przez prawodawcę. Natomiast nie określono górnej granicy. Ustawodawca pozostawił więc gminie swobodę tylko w zaostrożeniu minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Takie stanowisko potwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2026 r., sygn.akt: II SA/Ol 126/26.

Ponadto strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną zostały wyznaczone z naruszeniem przepisów zawartych w art. 13d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż część stref została wyznaczona na obszarach, gdzie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak nie określono w nich przeznaczenia umożliwiającego realizację funkcji mieszkaniowej np. strefa 151SJ (np. części działek nr ewid. 2099/5, 2095/2, 2098/1, 2096/22116/3, I-IV.4130.3.16.2026 2117/3, 2570/5, 2566/10) 197 SJ (część dz. nr ewid. 680, 681), 146 SJ (np. część dz. nr ewid. 1818/2, 1817/2), 183SJ (np. część dz. nr ewid. 679, 680).

Na podstawie art. 13d ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową i zagrodową 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. Natomiast w świetle art. 13d ust. 3 ustawy planistycznej, w przypadku gdy na ww. obszarach 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 z zabudową mieszkaniową i zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę. W związku z koniecznością sporządzenia planu ogólnego dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu), co wynika z art. 13a ust. 1 upzp., pomimo że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą części stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności ww. uchwały jedynie w części.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także innymi wadami prawnymi stanowiącymi jednak nieistotne naruszenie prawa.

W zakresie dokumentacji prac planistycznych:

1) w uchwalonym planie została zmieniona numeracja stref planistycznych w odniesieniu do projektu z etapu opiniowania i uzgodnień i konsultacji społecznych, co narusza § 5 rozporządzenia ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1916), 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 czym raz nadana numeracja w cyfrowym planie ogólnym powinna pozostać stała przez cały proces legislacyjny;

2) brak jest ciągłości w danych projektowych, gdyż część stref planistycznych została usunięta z bazy danych np. 67SZ, 48SJ, 67SJ, 98SJ, 114SJ. Należy pamiętać, że „zakończenie obiektu” nie oznacza fizycznego usunięcia z bazy danych – oznacza to zakończenie cyklu życia danego obiektu. Informacja nt. istnienia danego obiektu w konkretnym przedziale czasowym powinna zostać zachowana, w celu zachowania historii przebiegu procedury. Schemat aplikacyjny Planowanie przestrzenne w zakresie reprezentacji czasowej obejmuje aspekty istnienia obiektów przestrzennych w nim zdefiniowanych: cykl życia w zbiorze danych przestrzennych – atrybuty:

„początekWersjiObiektu” i „koniecWersjiObiektu” – reprezentacja wersji i aktualizacji obiektów w zbiorze danych przestrzennych oraz cykl życia obiektu w świecie rzeczywistym – atrybuty: „obowiązujeOd” i „obowiązujeDo” – reprezentacja okresu obowiązywania danej wersji obiektu. W związku z powyższym, w momencie tworzenia nowej wersji obiektu należy podać wartości dla atrybutów „początekWersjiObiektu” oraz „obowiązujeOd”. Natomiast w przypadku wersji ją poprzedzającej należy „domknąć” atrybuty „koniecWersjiObiektu” i „obowiązujeDo”;

3) po konsultacjach społecznych dokonano zmian w zakresie wyznaczenia stref planistycznych oraz obszarów uzupełnienia zabudowy, które nie wynikały ze zgłoszonych uwag do projektu planu, np. strefa 17SK, została pomniejszona w odniesieniu do terenów przedstawionych w projekcie planu z etapu konsultacji społecznych.

Ponadto, w przedłożonym planie obszary uzupełnienia zabudowy 175OUZ, 127OUZ wyznaczone zostały w odległości mniejszej niż strefa ochronna od cmentarzy, z naruszeniem ograniczeń wynikające z przepisów sanitarnych określonych ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1590) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

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