



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 września 2026 r.

Poz. 3634

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 15.09.2026 14:10:10



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.412.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 września 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 XXIX/182/2026 Rady Gminy Jasienica Rosielna z dnia 12 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Jasienica Rosielna

Uzasadnienie

W dniu 12 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Jasienica Rosielna podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Jasienica Rosielna. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 sierpnia 2026 roku. Dokumentacja planistyczna przesłana została w dniu 18 sierpnia 2026r. W podstawie prawnej rada przywołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662) oraz art. 13a ust. 1 ustawy ze zm.) oraz uchwałę nr VII/28/2024 Rady Gminy Jasienica Rosielna z dnia 23 września 2024r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Gminy Jasienica Rosielna.

W trakcie oceny legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.) oraz 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 2024 r., poz. 1775 z późn. zm.), w związku z czym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

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 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.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący wskazał m.in. art. 13a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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”. 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.

Przeprowadzona analiza planu ogólnego przyjętego przez Radę Gminy Jasienica Rosielna wykazała, że obszar uzupełnienia zabudowy (OUZ) został wyznaczony z naruszeniem przepisu § 1 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy. W przepisie tym określono zasady rozszerzania granic obszaru uzupełnienia zabudowy na użytkach rolnych klas I-III poza granicami administracyjnymi miast, które dopuszczalne jest wyłącznie na obszarach:

- wyznaczonych w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 ww. rozporządzenia dot. OUZ;

- położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad.

Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że wymienione w nim warunki muszą zostać spełnione łącznie, aby możliwe było rozszerzenie obszaru uzupełnienia zabudowy na gruntach rolnych klasy I-III poza granicami administracyjnymi miast.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jasienica Rosielna organ nadzoru stwierdził, że przy wyznaczaniu OUZ wzięto pod uwagę budynki, które zgodnie z § 1 pkt 1 ww.

rozporządzenia, nie powinny być uwzględnione przy jego wyznaczaniu tj. budynki oznaczone w bazie EGIB jako „s”, „t”, „g” i „x”. Punktem wyjścia do wyznaczenia granic obszaru uzupełnienia zabudowy jest prawidłowe pozyskanie informacji o budynkach, o określonym symbolu według Klasyfikacji Środków Trwałych, zgodnie z § 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Włączenie powyższych obiektów do analizy doprowadziło do nieprawidłowego rozszerzenia granic OUZ.

Ustalono ponadto, że granice obszaru uzupełnienia zabudowy rozszerzono na gruntach rolnych klasy I-III poza granicami obszaru wyznaczonego w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 ww. rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy oraz na obszarach położonych w odległości większej niż 50m od granicy pasa drogowego drogi publicznej – np. obszary 7OUZ, 8OUZ, 41OUZ, 62OUZ, 65OUZ, 136OUZ, 145OUZ, 155OUZ co narusza § 1 ust. 6 rozporządzenia. Podkreśla się, iż na użytkach rolnych klas I-III poza granicami miast, rozszerzenie granic obszarów uzupełnienia zabudowy jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku spełnienia dwóch warunków równocześnie, tj. obszar rozszerzenia musi zawierać się w granicach obszaru wyznaczonego w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 ww. rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy oraz nie może być położony w odległości większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej. Wskazane wyżej naruszenia stanowią jedynie przykłady niewłaściwie wyznaczonych obszarów uzupełnienia zabudowy.

Kolejno organ nadzoru stwierdził, iż strefy komunikacyjne zostały wyznaczone z naruszeniem przepisów zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia 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 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. Ponadto strefę komunikacyjną można wyznaczyć jedynie na obiekcie wskazanym w profilu funkcjonalnym strefy SK tj. m.in. na terenie autostrady, drogi ekspresowej, drogi głównej ruchu przyspieszonego, drogi głównej i drogi zbiorczej.

Z analizy uchwalonego planu wynika, iż:

—strefa komunikacyjna 8SK oraz fragmenty stref komunikacyjnych 2SK i 7SK zostały wyznaczone na terenie istniejącej drogi powiatowej klasy lokalnej, co stanowi o naruszeniu ww. zasad sporządzania planu ogólnego,

- fragmenty stref komunikacyjnych 2SK, 7SK, 8SK wyznaczone zostały poza liniami rozgraniczającymi drogi, zatem strefy komunikacyjne wyznaczone zostały na obszarze większym niż istniejące obiekty.

W toku analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono ponadto następujące nieprawidłowości w zakresie dokumentacji prac planistycznych:

- brak jest protokołów z wszystkich czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych, tj. zbierania uwag stosownie do art. 8i ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- 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.

Ponadto, w przedłożonym planie obszar uzupełnienia zabudowy 85OUZ wyznaczony został w odległości mniejszej niż strefa ochronna od cmentarzy. Możliwość wyznaczenia w świetle obowiązujących przepisów prawa obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy na terenach położonych w jego sąsiedztwie wymaga oceny przez Wydział Prawny i Nadzoru. Przeprowadzenie analizy w powyższym zakresie jest konieczne ze względu na ograniczenia 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)

Dyspozycja art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że 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 ustawy, w związku ze stwierdzonymi naruszeniami należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jasienica Rosielna w całości.

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