



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 października 2026 r.

Poz. 3948

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 09.10.2026 14:29:47



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.450.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 8 października 2026.

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 XLII/284/2026 Rady Miejskiej w Brzostku z dnia 31 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Brzostek.

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Brzostku podjęła uchwałę nr XLII/284/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Brzostek. W podstawie prawnej Rada Miejska w Brzostku przywołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm.) 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.) oraz uchwałę nr VI/34/2024 Rady Miejskiej w Brzostku z dnia 16 września 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Brzostek.

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 2023 r., poz. 2758 z późn. zm.), w związku z czym w dniu 30 września 2026 r. 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 (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 Gminy Brzostek 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.

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.

Wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w strefach planistycznych należy przyjmować w planie ogólnym gminy zgodnie z załącznikiem 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 2023r. poz. 2758). Inną wartość tego wskaźnika dopuszcza § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w przypadku gdy obszar strefy planistycznej jest objęty obowiązującymi planami miejscowymi, w strefie tej można określić wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższą niż wynika to z załącznika nr 1 do rozporządzenia, jednak nie niższą niż najwyższa wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy planistycznej.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że w przedmiotowym planie ogólnym w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniu 27 SN ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30%, w Tymczasem zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia dla strefy zieleni i rekreacji wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 50%. Obszar tej strefy jest tylko częściowo objęty obowiązującym planem miejscowym, jednakże w planie w tym nie określono wartości wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. W związku z powyższym nie można było przyjąć innej wartości wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej niż wskazany w załączniku nr 1 do rozporządzenia.

Również w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniu 468SJ wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalono na poziomie 0%, podczas gdy minimalna wartość tego wskaźnika dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną wskazaną w załączniku nr 1 do rozporządzenia wynosi 30%. Na obszarze przedmiotowej strefy nie obowiązuje plan miejscowy, a zatem w tym przypadku nie było możliwości zastosowania wyjątku wynikającego z § 2 ust. 3 rozporządzenia. W związku z powyższym wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, ustalona w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 468SJ, narusza zasady ustalania tego wskaźnika zawarte 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. 3 rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów.

Ponadto obszar uzupełnienia zabudowy został wyznaczony z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, gdyż w § 1 ust. 6 ww. rozporządzenia określono zasady rozszerzania granic OUZ na użytkach rolnych klas I-III poza granicami administracyjnymi miast, które możliwe jest na obszarach: 1) wyznaczonych w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 ww. rozporządzenia dot. OUZ oraz 2) 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. Powyższe dwa warunki muszą zostać spełnione łącznie, aby możliwe było rozszerzenie obszaru OUZ na gruntach rolnych klasy I-III poza granicami administracyjnymi miast, jednak zauważa się, że część poszerzeń OUZ w przedmiotowym planie nie spełnia obu ww. warunków jednocześnie. Przykładem naruszenia przepisów w omawianym zakresie może być m.in.: fragment 160OUZ w strefie 66 SZ na części działki nr ew. 498 obr. Klecie oraz na części działki nr ew. 159/4 obr. Januszkowice.

Powyższe stanowi naruszenie § 1 ust. 6 ww. rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów.

Ponadto niektóre strefy komunikacyjne zostały wyznaczone 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 i zawartego w nim punktu 3, w którym wskazano, że "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 komunikacyjne zostały wyznaczone poza terenami dróg oraz terenów kolejowych np.:

—fragment strefy 5SK obejmujący działki o nr ew. 752/12, 730/1 obr. Brzostek

—fragment strefy 16SK obejmujący działki o nr ew. 695/17 obr. Brzostek

—fragment strefy 17SK obejmujący fragment działki o nr ew. 393 obr. Brzostek

Nieprawidłowe jest objęcie strefą komunikacyjną działek na których zgodnie z klasyfikacją BDOT10k położone są drogi lokalne m.in. strefa 31SK, 32SK, 12SK, 13SK, 65SK, 72SK.

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. Wyznaczenie stref SK na drodze o innej klasie technicznej stanowi o naruszeniu ww zasad sporządzania planu ogólnego.

Organ nadzoru zauważa także, iż w ramach dokumentacji prac planistycznych brak jest protokołów z wszystkich czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych tj. zbierania uwag, pierwszego i drugiego dyżuru projektanta oraz udostępniania ich w Biuletynie Informacji Publicznej. Stanowi to naruszenie art. 8 i ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dokumentacja prac planistycznych nie zawiera również uzasadnienia oraz podsumowania, które są wymagane zgodnie z art. 42 pkt 2 i art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2026 r. poz. 670).

Po dokonaniu weryfikacji danych przestrzennych stanowiących załącznik do przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził rozbieżność informacji podanych w uzasadnieniu do uchwały, w którym wskazano, że powierzchnia OUZ wynosi 877,88 ha, natomiast rzeczywista powierzchnia to 599,88 ha.

Przepisy art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazują, 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 Miejskiej w Brzostku w całości.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, że w zakresie danych przestrzennych plik GML nie został podpisany, co jest niezgodne z § 6 ust. 1 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) według którego plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach.

Powyższe uchybienie stanowi „niekwalifikowaną” postać naruszenia obowiązującego prawa, jednakże Rada Miejska w Brzostku powinna uwzględnić wymienioną uwagę podczas przyszłych prac planistycznych.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

ZASTĘPCA DYREKTORA

WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU