DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 października 2026 r.

Poz. 3949

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 09.10.2026 14:29:56

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.455.26
WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 października 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/191/2026 Rady Gminy Lutowiska z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego Gminy Lutowiska w obszarze działek nr ew. 42/5, 42/6, 42/7, 42/8, 42/9, 42/11 i części działek nr ew. 42/10 i 49 obręb Dwernik.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2026r. Rada Gminy Lutowiska podjęła uchwałę Nr XXIX/191/2026 w sprawie w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego Gminy Lutowiska w obszarze działek nr ew. 42/5, 42/6, 42/7, 42/8, 42/9, 42/11 i części działeknr ew. 42/10 i 49 obręb Dwernik.

W wyniku dokonanej oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała narusza w stopniu istotnym przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026r. poz.538 z późn.zm.), dalej zwaną „ustawą".

W pierwszej kolejności zauważa się niezgodność ustaleń planu z kierunkami Studium w zakresie przeznaczenia wyznaczonego w planie terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej 1MN-ML, gdyż jego północna część położona jest w Studium na terenach rolnych i zieleni nieleśnej z dopuszczeniem zabudowy i zalesień oznaczonych symbolem Rm. Zasady zagospodarowania powyższych terenów określone w obu dokumentach są rozbieżne.

Ponadto w treści uchwały występuje niespójność, gdyż w § 4 ust. 1 pkt 10 i 12 podano definicję „dojazdów niewyznaczonych" oraz „elewacji frontowej budynku", jednak powyższe sformułowania nie zostały użyte w ustaleniach planu.

Kolejno należy wskazać, iż ustalenia zawarte np.: w § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały, w którym „*dopuszcza się kształtowanie elewacji budynków w formie umożliwiającej pokrycie pnączami lub w formie zieleni na ścianach lub wertykalnych ogrodów*" oraz w § 7 ust. 2 pkt 4, zgodnie z którym „*przy zastosowaniu materiałów wykończeniowych mogących powodować zagrożenie dla przelotu ptaków (np. ściany przeszklone lub materiały odbijające obraz otoczenia) należy zastosować rozwiązania minimalizujące możliwość kolizji*" są nieprecyzyjne i mogą nasuwać wątpliwości interpretacyjne na etapie stosowania ustaleń planu. Ponadto ustalenia planu w zakresie § 7 ust. 1 pkt 2 umożliwiają przebudowę i rozbudowę budynków bez zachowania zasad zagospodarowania określonych w przepisach szczegółowych planu.

Powyższe regulacje uchwały wykraczają poza granice delegacji określone w art. 15 w związku z art. 37n ww. ustawy.

Organ nadzoru stwierdza także, iż ustalenie w planie zasady związanej z rodzajem ogrodzeń, którego dotyczy § 7 ust. 4 uchwały, wykraczają poza granice delegacji z art. 15 w związku z art. 37n uchwały o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zauważa się, że zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ustanawia się w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a-37e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odrębnej uchwale na podstawie art. 37a ust. 1 ww. ustawy, a nie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2017r., sygn. akt II SA/Wr 422/17, w myśl którego umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących lokalizacji obiektów reklamowych, to wyjście poza materię, która zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogła być objęta ustaleniami uchwalanego przez nią miejscowego planu przestrzennego. Mimo, że wyrok dotyczy obiektów reklamowych, jego treść można odnieść również do ogrodzeń. Uwagę zwraca również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd212/22, zgodnie z którym uregulowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestii dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, stanowi istotne naruszenie art.37a i 37b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem rada gminy winna uregulować je w odrębnej niż plan miejscowy uchwale.

W ocenie organu nadzoru niewłaściwe, wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 w związku z art. 37n ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są m.in. zapisy nakazujące wykonywanie pewnego rodzaju czynności, np.: w § 7 ust. 6 uchwały dopuszczające „*lokalizację oświetlenia terenu oraz elewacji budynków wyłącznie z zastosowaniem opraw kierujących strumień światła w dół, poniżej horyzontu*”, w § 8 ust. 2 pkt 2 uchwały nakazujące stosowania „*rozwiązań technicznych gwarantujących zachowanie odpowiednich przejść i przepustów, mających na celu umożliwienie swobodnej migracji zwierząt*”, w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały dopuszczające „*rekompozycję zieleni oraz wymianę gatunków na zgodne z naturalnym siedliskiem*”, w § 11 ust. 1 pkt 4 uchwały ustalające zasadę „*lokalizacji obiektów i urządzeń budowlanych z zakresu elektroenergetyki i telekomunikacji z nakazem uwzględniania ochrony zdrowia ludności przed oddziaływaniem (promieniowaniem) pól elektromagnetycznych*” .

Należy wskazać, iż w § 10 ust. 2 uchwały, dotyczącym zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek wynoszącą 1000 m2 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz 1500 m2 dla zabudowy usługowej, a także szerokość frontów działek nie mniejszą niż 18 m, co narusza § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznacza się, iż podział nieruchomości, a zasady scalania i podziału nieruchomości, są to dwie odrębne procedury, których nie należy ze sobą utożsamiać. Parametry, o których mowa w § 4 pkt 9 rozporządzenia tj. minimalna lub maksymalna szerokość frontów działek, ich powierzchnia oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, określa się w sytuacji zasad scalania i podziału nieruchomości dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a nie dla nowo wydzielanych działek uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości. Jedynym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym, jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 w związku z art. 37n ustawy. Natomiast ustalenia w § 10 ust. 2 pkt 3 odnoszą się do zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości i dopuszczają wydzielanie nowych działek budowlanych o powierzchni mniejszej niż określona planem dla potrzeb lokalizacji infrastruktury technicznej, regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami, wydzielenia działki pod infrastrukturę techniczną lub w celu powiększenia nieruchomości sąsiedniej, co stanowi również wykroczenie poza materię z art. 15 ustawy. Powyższe ustalenie nie powinno określać zasad i warunków scalania nieruchomości, która nie jest przedmiotem ustaleń ww. planu w § 10 ust. 2 pkt 1 i 2.

Nadto ustalenia planu dotyczące minimalnej liczby miejsc do parkowania są niezgodne wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały określono minimalną liczbę miejsc do parkowania dla samochodów osobowych w stosunku budynku dla budynków mieszkalnych w zabudowie jednorodzinnej oraz dla budynków letniskowych lub rekreacji indywidualnej, natomiast dla budynków gastronomii w stosunku do miejsc konsumpcyjnych. Zgodnie z § 4 pkt 7 rozporządzenia, minimalną liczbę

miejsc do parkowania ustala się w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały wskazano maksymalną wysokość zabudowy określając ten parametr dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, dla budynków gospodarczych i garaży oraz dla wiat i altan, a zatem tylko dla określonych obiektów budowlanych, tzn. budynków. Tymczasem w § 13 ust. 2 pkt 6 uchwały dopuszczono lokalizację sieci, instalacji i urządzeń infrastruktury technicznej oraz terenowych obiektów i urządzeń sportu i rekreacji. Maksymalna wysokość zabudowy jest obligatoryjnym parametrem planu w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 37n ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 30 wysokość zabudowy należy rozumieć jako „*różnicę pomiędzy wysokością:*

a) najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, (...), a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,

b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli". Pojęcie "budowli" zdefiniowane zostało z kolei w art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524) i obejmuje „*każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty (...) budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową*". Z powyższego wynika, że w planie ustala się maksymalną wysokość wszystkich obiektów tworzących zabudowę na terenie objętym planem, a nie tylko budynków.

W ustaleniach planu dla terenu usług oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U brak jest maksymalnej wysokości dla budowli. Ponadto w § 14 ust. 4 pkt 5 wskazano maksymalną wysokość zabudowy dla budynków usług turystyki, handlu i gastronomii, niemniej jednak z zapisów planu wynika, że na przedmiotowym terenie możliwe jest zagospodarowanie związane z innymi usługami, wynikającymi z tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy zauważyć, iż brak ustalenia przeznaczeń wykluczanych z poziomu 2 i 3 powyższej tabeli dla ustalonych klas przeznaczeń podstawowych czy uzupełniających z poziomu 1, skutkuje możliwością ich realizacji na danym terenie.

Brak ustalonej maksymalnej wysokości zabudowy w powyższym zakresie dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 1MN-ML oraz terenu usług 1U stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zauważa się, że stosownie do § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie określono integralnych części uchwały.

W nazwie klasy przeznaczenia terenu 1MN-ML niewłaściwie powtórzono słowo „teren", bowiem zgodnie z punktem 4 lit. c załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku określenia przeznaczenia terenu z wykorzystaniem więcej niż jednej klasy „*nazwy klas oddziela się spójnikiem „lub", a kolejność nazw dostosowuje się według kolejności symboli. Słowa „teren" używa się tylko raz przed nazwą pierwszej klasy*".

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zapisy zawarte w § 8 ust. 5 oraz § 10 ust. 1 uchwały są niezgodne z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), gdyż stanowią jedynie treść informacyjną, która nie służy wyrażaniu norm prawnych. Jednocześnie część zapisów planu jest niezgodna z § 4 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", gdyż zawiera odwołania do przepisów odrębnych - m.in. § 11 ust. 1 pkt 3 i 5 uchwały.

W zakresie załącznika nr 1 stanowiącego część graficzną planu zauważa się iż:

1)nie wyznaczono linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1MN-ML, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 37n ustawy planistycznej oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto brak ustaleń dot. linii zabudowy w części tekstowej planu stanowi naruszenie § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, stwierdzono, że „*Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.*”;

2)brak jest granic i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 37n ustawy, co narusza § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z § 8 ust. 1 uchwały obszar objęty planem położony jest w granicach obszaru Natura 2000 – obszar PLC 180001 „Bieszczady”, otuliny Bieszczadzkiego Parku Narodowego oraz Parku Krajobrazowego Doliny Sanu.

W zakresie dokumentacji prac planistycznych wskazuje się, iż dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie przedstawia zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2.

Przeprowadzona analiza przedmiotowej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych wykazała, iż uchwała, w ocenie organu nadzoru, we wskazanym wyżej zakresie, narusza istotnie zasady i tryb sporządzania planu, co zgodnie z treścią art.28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do stwierdzenia jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśla

Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU