DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 19 października 2026 r.

Poz. 4030

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 19.10.2026 14:11:30

R O Z S T R Z Y G N I Ę C I E N A D Z O R C Z E NR P.II.4131.2.445.26
WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 października 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.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026r. poz. 538, z późn. zm.)

S T W I E R D Z A M N I E W A Ż N O Ś Ć

uchwały Nr XL/207/2026 Rady Gminy Orły z dnia 20 sierpnia 2026r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Orły.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 20 sierpnia 2026r. Rada Gminy Orły podjęła uchwałę XL/207/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Orły. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026r. poz. 538, z późn. zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie w dniu 24 sierpnia 2026r., natomiast kompletną dokumentację planistyczną doręczono - w dniu 17 września 2026r., w odpowiedzi na pismo z dnia 14 września 2026r. znak I-IV.4130.3.35.2026 skierowane do Wójta Gminy Orły. W piśmie tym zwrócono się o przedłożenie w postaci elektronicznej danych przestrzennych dokumentujących sposób wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy (Obszar Uzupełniania Zabudowy - Zabudowy-wyjściowy), o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 13 lit. b 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 2023r. poz. 2758, z późn. zm.), oraz baz danych, z których pozyskano informacje o budynkach w celu wyznaczenia granic obszarów uzupełnienia zabudowy (w formacie gml lub gpkg), a także obowiązujących na terenie Gminy Orły miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wskazania linku, pod którym dostępna jest baza obowiązujących planów. Wystąpiono również o wskazanie w postaci elektronicznej dróg publicznych w przypadku rozszerzenia obszarów uzupełnienia zabudowy na użytkach rolnych klasy I-III poza granicami administracyjnymi miasta. Wskazane braki uniemożliwiały bowiem ocenę prawidłowości podjęcia przedmiotowej uchwały.

W toku badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny zasady sporządzania planu ogólnego. W związku z tym, pismem z dnia 28 września 2026r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze. Pismem z dnia 2 października 2026r. na prośbę Gminy przekazano zastrzeżenia do ww. uchwały, uprzednio przesłane mailem. W odpowiedzi na powyższe Wójt Gminy Orły przedłożył

w dniu 5 października 2026r. wyjaśnienia i dokumenty w przedmiotowej sprawie (pismo znak: BGKII.6720.1.2024). Jednakże wyjaśnienia te nie zostały uwzględnione, gdyż rozszerzenie obszarów uzupełnienia zabudowy oraz wyznaczenie stref komunikacyjnych, jak również uchybienia w przebiegu konsultacji społecznych, naruszają w sposób istotny przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia wykonawcze.

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 2026r. poz. 538, 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 ustawy o samorządzie gminnym . 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 w części w myśl art. 28 ustawy.

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 2023r. 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, z późn. zm.)

Zgodnie z przepisem art. 13a ust. 1 ustawy dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwala plan ogólny gminy, zwany dalej "planem ogólnym". Na zakres treści planu ogólnego, stosownie do art. 13a ust. 4 ustawy składają się dwa elementy obligatoryjne, tj. strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne oraz elementy fakultatywne, tj. obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej. W myśl art. 13h ust. 1 ustawy wraz z projektem planu ogólnego sporządza się uzasadnienie składające się z części tekstowej i graficznej. Jak wynika z przepisu art. 13c ust. 1 ustawy obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne. Ustęp drugi tego przepisu mówi zaś, że w wyniku podziału, o którym mowa w ust. 1, dopuszcza się wyznaczenie następujących stref planistycznych:

1)strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW);

2)strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ);

3)strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową (SZ);

4)strefa usługowa (SU);

5)strefa handlu wielkopowierzchniowego (SH);

6)strefa gospodarcza (SP);

7)strefa produkcji rolniczej (SR);

8)strefa infrastrukturalna (SI);

9)strefa zieleni i rekreacji (SN);

10)strefa cmentarzy (SC);

11)strefa górnictwa (SG);

12)strefa otwarta (SO);

13)strefa komunikacyjna (SK).

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne w katalogu zamkniętym zawartym w 13c ust. 2 ustawy, co oznacza, że każdy teren w gminie musi być przypisany jednoznacznie do jednej konkretnej strefy i nie jest tym samym możliwe tworzenie stref mieszanych, łączących dwie lub więcej pozycji z listy. Natomiast drugim koniecznym elementem planu jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych. Stosownie do § 4 rozporządzenia 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 również 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.

Zdaniem organu nadzoru, obszar uzupełnienia zabudowy został wyznaczony z istotnym naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. 2024r. poz. 729) zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024r.”**,** gdyż:

1) rozszerzono granice obszaru uzupełnienia zabudowy na gruntach rolnych klasy I-III:

- poza granicami obszaru wyznaczonego w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia – np. obszary 14OUZ (np. działka nr ewid. 289 obręb Trójczyce), 17OUZ (np. działka nr ewid. 310/10 obręb Olszynka), 20OUZ (np. działka nr ewid. 23/1 obręb Ciemierzowice), 33OUZ (np. działka nr ewid. 251/1 obreb Drohojów), 52OUZ (np. działka nr ewid. 587/1 obręb Orły), 69OUZ (np. działka nr ewid. 546 obręb Małkowice), 106OUZ (np. działka nr ewid. 549/2 obręb Niziny) oraz

- w odległości większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej – np. obszary 69OUZ (np. działka nr ewid. 546 obręb Małkowice), 96OUZ (np. działka nr ewid. 426/3 obręb Niziny), 121OUZ (np. działka nr ewid 258/9 obręb Zadąbrowie), co narusza istotnie § 1 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024r.

Podkreśla się, że na użytkach rolnych klas I-III poza granicami miast, rozszerzenie granic obszarów uzupełnienia zabudowy jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku spełnieniach 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 rozporządzenia oraz nie może być położony w odległości większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej. Jednocześnie nadmieniam, iż powyżej wskazano jedynie przykłady niewłaściwie wyznaczonych obszarów uzupełnienia zabudowy.

2) wyznaczono nowy obszar uzupełnienia zabudowy o oznaczeniu 127OUZ, który nie stanowi rozszerzenia wyznaczonego wyjściowego obszaru uzupełnienia zabudowy, jest od niego całkowicie rozłączny, co narusza w sposób istotny § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024r.

W dalszej kolejności organ nadzoru zauważa, iż strefa komunikacyjna 1SK została wyznaczona 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 2023r. poz. 2758, z późn. zm.), gdyż cyt. „Strefę komunikacyjną można wyznaczyć dla obiektów istniejących oraz planowanych, których lokalizacja jest potwierdzona ustaleniem linii rozgraniczających teren.”. Poza tym, 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. Tymczasem z analizy uchwalonego planu ogólnego wynika, iż fragment ww. strefy 1SK wyznaczony został poza liniami rozgraniczającymi kolej, na terenie drogi gminnej (dz. nr ewid. 512 obręb Niziny). Wyznaczenie stref SK na drodze o innej klasie technicznej stanowi o istotnym naruszeniu ww. zasad sporządzania planu ogólnego.

Z kolei w zakresie dokumentacji prac planistycznych, zauważa się, że ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych, zostało udostępnione na stronie internetowej Urzędu Gminy Orły w dniu 4 maja 2026r., podczas gdy konsultacje społeczne rozpoczęły się w dniu 29 kwietnia 2026 r., w związku z czym nie został spełniony warunek,o którym mowa w art. 8h ust. 1 ustawy, tj. informacja o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych winna być ogłoszona nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych. Natomiast odnośnie zastrzeżeń organu nadzoru, którym mowa w pkt 3 w odniesieniu do dokumentacji prac planistycznych (pismo znak P-II.4130.3.101.44.26), wskazuje się, iż pomimo przedłożenia potwierdzenia udostępnienia informacji o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego ze strony archiwalnej Urzędu Gminy Orły, brak jest dowodu potwierdzającego datę umieszczenia ww. informacji na stronie internetowej Urzędu Gminy Orły, w związku z czym nie wiadomo, czy został spełniony warunek, o którym mowa w art. 8h ust.1 ustawy, tj. czy informacja o sposobach, miejscach i terminach zbierania wniosków została ogłoszona nie później niż w dniu rozpoczęcia ich zbierania. Co więcej, brak jest również informacji, w jakim okresie, przedmiotowa informacja dotycząca zbierania wniosków do planu, faktycznie pozostawała dostępna na stronie internetowej Urzędu. W związku z czym, nie wiadomo również, czy został spełniony warunek, o którym mowa w art. 8h ust. 4 i 5 ustawy, tj. czy ww. informacja była dostępna co najmniej do dnia zakończenia zbierania wniosków. Tym samym, w sposób istotny naruszony został tryb sporządzenia planu ogólnego Gminy Orły.

Wskazane uchybienia stanowią istotne naruszenia trybu sporządzania planu ogólnego, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości w oparciu o art. 28 ust. 1 ustawy.

Poza tym, organ nadzoru zwraca uwagę, w odniesieniu dokumentacji prac planistycznych, iż brak uzasadnienia oraz podsumowania sporządzanych stosownie do art. 42 pkt 2 i art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2026r. poz. 670).

Dodatkowo, informuję, że w przedłożonym planie ogólnym obszar uzupełnienia zabudowy 15OUZ, 16OUZ, 58OUZ, 93OUZ, 99OUZ, 112OUZ wyznaczony został na terenie stref cmentarza SC, a obszary 8OUZ, 15OUZ, 16OUZ, 17OUZ, 19OUZ, 32OUZ, 33OUZ, 58OUZ, 60OUZ, 69OUZ, 92OUZ, 93OUZ, 99OUZ, 102OUZ 112OUZ w odległości mniejszej niż strefa ochronna od cmentarzy. Ograniczenia powyższe wynikają z przepisów sanitarnych zawartych w ustawie z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025r. poz. 1590) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315). Przy podejmowaniu kolejnej uchwały w tej materii konieczne jest zatem przeanalizowanie wskazanej wyżej kwestii.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że Rada Gminy Orły, podejmując uchwałę Nr XL/207/2026. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Orły, nie wykonała nałożonych na nią obowiązków ustawowych zarówno w zakresie trybu sporządzenia planu ogólnego, jak również zasad jego sporządzenia, co stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów prawa, które to naruszenia w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkują stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Z tych też względów, orzeczono jak w sentencji.

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

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśla

Z-ca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru