



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P.II.4131.2.394.26

Rzeszów, dnia 7 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XXXIV/212/2026 Rady Gminy Niebylec z dnia 13 sierpnia 2026 r. w sprawie Planu Ogólnego Gminy Niebylec.

Uzasadnienie

W dniu 13 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Niebylec podjęła uchwałę w sprawie Planu Ogólnego Gminy Niebylec. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 sierpnia 2026 roku. W podstawie prawnej Rada Gminy Niebylec 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) 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/59/2024 Rady Gminy Niebylec z dnia 29 października 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu Ogólnego Gminy Niebylec.

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 3 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 Niebylec 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.

Przeprowadzona analiza planu ogólnego przyjętego przez Radę Gminy Niebylec 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 729). 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.

Tymczasem, w wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały Rady Gminy Niebylec organ nadzoru stwierdził, że część poszerzeń OUZ w przedmiotowym planie nie spełnia obu ww. warunków. Przykładem naruszenia przepisów w omawianym zakresie może być m.in.:

- 1) fragment 299OUZ w strefie 318SJ na działce nr ew. 2656 obr. Jawornik,
- 2) fragment 84OUZ w strefie 500SJ na działce nr ew. 701, 702, 703, 704, 705, 706/3, 706/4, 706/5 obr. Połomia,
- 3) fragment 187OUZ w strefie 401SJ na działce nr ew. 407 obr. Baryczka,
- 4) fragment 66OUZ w strefie 313SJ na części działek nr ew. 478/1, 478/2, 477 obr. Jawornik,
- 5) fragment 122OUZ w strefie 371SJ na działce nr ew. 792/7 obr. Baryczka,
- 6) fragment 144OUZ w strefie 57SJ na działce nr ew. 3810/3 obr. Lutcza,
- 7) fragment 194OUZ w strefie 78SJ na działce nr ew. 625/1 obr. Lutcza,
- 8) fragment 240OUZ w strefie 241SJ na działce nr ew. 107/1 obr. Gwoździanka Górna,
- 9) fragment 299OUZ w strefie 318SJ na działce nr ew. 2656 obr. Jawornik,
- 10) fragment 306OUZ w strefie 414SJ na działkach nr ew. 1021/1, 1021/2, 1022 obr. Baryczka,
- 11) fragment 307OUZ w strefie 501SJ na działce nr ew. 1025 obr. Połomia,
- 12) fragment 308OUZ w strefie 502SJ na działkach nr ew. 1039/7, 1048 obr. Połomia,
- 13) fragment 311OUZ w strefie 448SJ na działkach nr ew. 1954/2, 2073/1, 2074/8, 2074/9, 2074/5 obr. Połomia,
- 14) fragment 325OUZ w strefie 304SJ na działkach nr ew. 163/7, 163/9, 163/11 obr. Niebylec,
- 15) fragment 329OUZ w strefie 311SJ na działkach nr ew. 52/5, 66/3, 66/2 obr. Niebylec,
- 16) fragment 338OUZ w strefie 373SJ na działkach nr ew. 763/1, 763/2, 755/3 obr. Baryczka,
- 17) fragment 342OUZ w strefie 418SJ na działkach nr ew. 11/4, 11/8 obr. Baryczka.
- 18) fragment 344OUZ w strefie 305SJ oraz 44SU na działkach nr ew. 125/2, 123, 124, 126, 148 obr. Niebylec
- 19) fragment 470OUZ w strefie 523SJ na działkach nr ew. 70, 71/1, 66/2, 66/1, 64/2 obr. Połomia,
- 20) fragment 55OUZ w strefie 25SJ na działce nr ew. 1738/9 obr. Lutcza,
- 21) fragment 66OUZ w strefie 313SJ na działkach nr ew. 478/1, 478/2, 477, obr. Jawornik,
- 22) fragment 79OUZ w strefie 425SJ na działkach nr ew. 1070, 1066/6, obr. Baryczka
- 23) fragment 80OUZ w strefie 500SJ na działkach nr ew. 701, 706/6, 709, 710, 982/5, 980, 979, obr. Połomia,
- 24) fragment 93OUZ w strefie 511SJ na działce nr ew. 586 obr. Połomia,
- 25) fragment 9OUZ w strefie 34SJ na działkach nr ew. 3498, 3494, 3513/5, 3513/4 obr. Lutcza.

Ponadto przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała również brak ciągłości w danych projektowych, gdyż np. obszary uzupełnienia zabudowy 100OUZ, 500OUZ, 133OUZ i 290OUZ zostały usunięte z bazy danych. Należy mieć na uwadze, 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”.

Organ nadzoru stwierdził także, że fragment strefy 4SK obejmujący część działek o nr ew. 1830, 1831, 1829, 1828 obr. Jawornik i 5SK obejmując działkę o nr ewid 3020 obr. Jawornik zostały wyznaczone na terenach niestanowiących użytku dr lub tk, co narusza zapisy wskazane 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 (Dz. U. z 2023 r., poz. 2758 z późn. zm.), zgodnie z którymi, strefę komunikacyjną można wyznaczyć dla obiektów istniejących oraz planowanych, których lokalizacja jest potwierdzona ustaleniem linii rozgraniczających teren.

Dodatkowo, w zakresie dokumentacji prac planistycznych zauważa się brak załączenia listy osób, które sporządziły projekt planu ogólnego zgodnie z § 7 pkt 1 ppkt 14 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.).

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 Gminy Niebylec 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

Do wiadomości: Przewodniczący Rady Gminy Niebylec