



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 czerwca 2026 r.

Poz. 2843



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.18.2026

Lublin, dnia 3 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały nr XXIV/118/2026 Rady Gminy Rudnik z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Rudnik, w części obejmującej strefy 56SZ, 161SZ oraz 5SN

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXIV/118/2026 Rady Gminy Rudnik z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Rudnik w w części obejmującej strefy 56SZ, 161SZ (w części obejmującej działki nr ewid. 419 i 422) oraz 5SN

Uzasadnienie

organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2026 r. Dokumentacja prac planistycznych przekazana została do tut. urzędu w dniu 5 maja 2026 r.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z art. 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie uchwalenia planu ogólnego wraz z załącznikiem oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Wskazać należy zatem, iż termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego zaczyna biec od dnia w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

Rada Gminy Rudnik, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym (oraz art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwaliła plan ogólny Gminy Rudnik.

Jak stanowi art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy, zwany dalej "planem ogólnym".

W art. 13a ust. 4 u.p.z.p. ustawodawca określił zakres regulacji planu ogólnego w podziale na ustalenia obligatoryjne tj. określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, oraz ustalenia fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej.

Zgodnie z art. 13a ust. 7 ww. ustawy plan ogólny jest aktem prawa miejscowego. Plan ogólny jako akt prawa miejscowego, ma zatem precyzyjnie zdefiniowaną zawartość merytoryczną, sformułowaną w postaci zamkniętego katalogu treści.

Podstawowym ustaleniem planu ogólnego jest podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, określone w zamkniętym katalogu zawartym w art. 13c ust. 2 u.p.z.p. Obszar gminy, zgodnie z wolą ustawodawcy podzielić można 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), strefę komunikacyjną (SK).

Stosownie do § 4 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., dalej: rozporządzenie) – w ramach gminnego katalogu stref planistycznych każda zachowująca ciągłość przestrzenną strefa planistyczna powinna zostać opisana przez: unikalne oznaczenie, nazwę, określenie profilu funkcjonalnego strefy planistycznej, 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 oraz gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej ma charakter fakultatywny i zależy od woli organów sporządzających i przyjmujących ten akt.

Kolejno, stosownie do treści art. 13b u.p.z.p., ustawodawca wskazał uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy uwzględniane w ustaleniach planu ogólnego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 3a u.p.z.p., i które, stosownie do art. 67a ust. 5 u.p.z.p., 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.

W myśl art. 13k ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie uchwalenia planu ogólnego wraz z załącznikiem oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XXIV/118/2026 Rady Gminy Rudnik, organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego i wszczął postępowanie nadzorcze w tej sprawie.

Wójt Gminy Rudnik w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego pismem z dnia 3 czerwca 2026 r. złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, które jedynie w części zasługują na uwzględnienie. W pozostałym zakresie co do stref 56SZ, 161SZ (w części obejmującej działki nr ewid. 419 i 422) oraz 5SN wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie co zostało wyjaśnione poniżej.

Zgodnie z art. 13b pkt 7 u.p.z.p. ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Natomiast art. 13d u.p.z.p. określa zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową.

Jak stanowi art. 13d ust. 1 ustawy strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b u.p.z.p.

Suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. W przypadku gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych uzasadnienia do uchwały w sprawie planu ogólnego gminy Rudnik wynika, że suma chłonności terenów niezabudowanych przekracza 130% zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową.

Wobec powyższego, gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową oraz zagrodową wykraczających poza obszary, o których mowa w przywołanym powyżej art. 13d ust. 1 u.p.z.p., tj obszary dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie.

Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy należy stwierdzić, że strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach: 56SZ i 161SZ - nie spełniają wymogów w zakresie zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową zagrodową.

Wymienione strefy obejmują m.in. tereny, które w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik przyjętym uchwałą Nr XXI/73/2004 z dnia 30 listopada 2004 r. oznaczone zostały symbolami ZLd tereny preferowanych doleśń (56SZ) oraz ZL tereny lasów (161SZ).

Rozszerzenie przedmiotowych stref o dodatkowe obszary umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej, pomimo że tereny te nie są w całości przeznaczone pod zabudowę w obowiązujących planach miejscowych oraz nie występuje na nich istniejąca zabudowa mieszkaniowa istotnie narusza art. 13d ust. 1 u.p.z.p. Objęcie tych obszarów strefami z zabudową mieszkaniową mogłoby nastąpić wyłącznie w sytuacji wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy (na całej strefie) zgodnie z obowiązującymi przepisami niemniej jednak w analizowanych przypadkach takie rozwiązanie nie zostało zastosowane.

Reasumując, wyznaczenie w planie ogólnym stref: 56SZ i 161SZ nastąpiło z naruszeniem zasad wyznaczania stref planistycznych wskazane w art. 13d ust. 1 u.p.z.p., co tym samym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego gminy.

Wójt Gminy Rudnik w odniesieniu m. in. do strefy 56SZ wyjaśnia że *obszar ten może być traktowany jako teren, który dla pełnej formalnej jednoznaczności powinien zostać objęty obszarem uzupełnienia zabudowy*. Jednocześnie podkreśla, że skala ewentualnej nieścisłości jest marginalna zarówno w stosunku do powierzchni gminy, jak i w stosunku do możliwej do wykorzystania powierzchni poszerzenia obszaru uzupełnienia zabudowy. Zgodnie z przeprowadzonymi obliczeniami Gmina Rudnik mogła wykorzystać na poszerzenie obszaru uzupełnienia zabudowy powierzchnię 88,5277 ha, natomiast faktycznie wykorzystano jedynie 13,6624 ha. Oznacza to, że niewykorzystana rezerwa wynosi 74,8653 ha.

Z przywołanych wyjaśnień wynika, iż organ planistyczny na obszarze wskazanej strefy miał możliwość wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy poprzez jego poszerzenie, jednakże czynności te nie zostały wykonane. Raz jeszcze podkreślić należy, iż strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową wyznaczyć można na obszarze uzupełnienia zabudowy.

Wyznaczenie strefy oznaczonej symbolem 161SZ Wójt Gminy Rudnik uzasadnia faktem występowania istniejącej zabudowy w tej strefie. Zauważyć należy, iż strefa 161 SZ obejmuje trzy działki ewidencyjne, a budynek mieszkalny zlokalizowany jest na jednej z nich. Wyznaczenie strefy z zabudową powinno zatem nastąpić z uwzględnieniem wskazanej okoliczności. Objęcie wskazaną strefą nie tylko działki z istniejącą zabudową ale także dwóch pozostałych działek nastąpiło zatem z naruszeniem zasady wyznaczania stref, o której mowa w art. 13d ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, którego minimalna wielkość została, na mocy delegacji ustawowej, zawartej w art. 13m ust. 2 3u.p.z.p., określona w przywoływanym wyżej rozporządzeniu. Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia obliguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do tego rozporządzenia, przy czym dopuszcza się w tym zakresie stosowanie wyjątku, wskazanego w ust. 3 tego paragrafu. Jak wynika z załącznika nr 1 do rozporządzenia *Charakterystyka Stref Planistycznych* – minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi:

- 30% - dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ), strefy usługowej (SU), strefy handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefy produkcji rolniczej (SR), strefy cmentarzy (SC);
- 20% - dla strefy gospodarczej (SP) oraz strefy infrastrukturalnej (SI);
- 50% - dla strefy zieleni i rekreacji (SN).

Natomiast dopuszczony w § 2 ust. 3 rozporządzenia p.p.o.g. wyjątek wskazuje jednoznacznie, że: 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. Gmina nie ma zatem pełnej dowolności w ustalaniu minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w strefach planistycznych o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN, SC.

W Planie Ogólnym Gminy Rudnik dla strefy 5SN w ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 30%, pomimo, iż zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia winien on być ustalony na minimalnym poziomie 50%.

Wymieniona strefa obejmuje teren, dla którego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudnik dla części miejscowości Wierzbica przyjętym uchwałą Nr XLIX/422/2024 z dnia 25 kwietnia 2024 r. wskazano symbol 2UT – teren usług i turystyki oraz określono powierzchnię biologicznie czynną nie mniejszą niż 60% powierzchni działki budowlanej.

Z ustaleń obowiązującego planu miejscowego wynika zatem, iż przy ustalaniu wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla strefy planistycznej 5SN, gmina nie miała możliwości zastosowania niższej wartości tego wskaźnika niż ta ustalona w rozporządzeniu.

Wójt Gminy Rudnik wyjaśnił, że przyjęcie wartości 30% dla tej strefy miało charakter jednostkowego niedopatrzania przy przenoszeniu danych do ustaleń planu ogólnego. Intencją Gminy nie było obniżenie standardu ochrony powierzchni biologicznie czynnej ani stworzenie podstaw do intensyfikacji zabudowy w sposób sprzeczny z przeznaczeniem tego terenu.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wyjaśnić, iż organ nadzoru nie posiada kompetencji do interpretacji intencji, którymi kierowano się przy tworzeniu ustaleń uchwały. Kontrola legalności uchwały w sprawie planu ogólnego gminy opiera się na badaniu zgodności z przepisami prawa, a we wskazanym przypadku nie ma wątpliwości, iż wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla strefy 5SN został określony z naruszeniem przepisów.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/118/2026 we wskazanym na wstępie zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rudnik
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rudnik