



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 stycznia 2026 r.

Poz. 358



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.5.2026

Lublin, dnia 16 stycznia 2026 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność Uchwały nr XVI/89/2025 Rady Gminy Łabunie z dnia 26 listopada 2025 r.  
w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łabunie**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

Uchwały nr XVI/89/2025 Rady Gminy Łabunie z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łabunie.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r. Dokumentacja prac planistycznych została przekazana do tut. urzędu w dniu 19 grudnia 2025 r.

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 upzp 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 wola 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 XVI/89/2025 Rady Gminy Łabunie, organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad oraz trybu sporządzania planu ogólnego.

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 Łabunie 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 jednorodziną o symbolach: 7SJ, 40SJ, 68SJ, 83SJ, 108SJ, 138SJ, 178SJ, 236SJ, 244SJ, 254SJ, 258SJ, 259SJ oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach: 13SZ, 73SZ, 82SZ, 105SZ, 155SZ, 178SZ, 315SZ - nie spełniają wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową jednorodziną i zagrodową.

Wymienione strefy obejmują bowiem m.in. tereny, które w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Łabunie przyjętym uchwałą: - Nr X/47/03 oznaczone zostały symbolem RP – uprawy polowe; - Nr XXX/263/2022 oznaczone zostały symbolem ZL – tereny lasów.

Z analizy planu ogólnego wynika, iż części stref wymienionych poniżej obejmują tereny dla których plan miejscowy nie wskazuje przeznaczenia umożliwiającego realizację funkcji mieszkaniowej: :

- strefa 7SJ – została wyznaczona na terenach RP (dwie działki, jedna bez istniejącej zabudowy);
- strefa 40SJ - została wyznaczona na terenach RP (brak istniejącej zabudowy);
- strefa 68SJ – została wyznaczona częściowo na terenach RP (brak zabudowań);
- strefa 83SJ – została wyznaczona na terenach ZL;
- strefa 108SJ – została wyznaczona na terenach RP (dz. nr 446, obręb Łabunie – brak istniejącej zabudowy);
- strefa 138SJ - została wyznaczona na terenach RP (brak istniejącej zabudowy);
- strefa 178SJ - została wyznaczona na terenach RP (brak istniejącej zabudowy);
- strefa 236SJ – fragmentem (dz. nr 2006/2, obręb Łabunie) została wyznaczona na terenach RP (brak istniejącej zabudowy);
- strefa 244 SJ - została wyznaczona na terenach RP (brak istniejącej zabudowy);
- strefa 254SJ - została wyznaczona na terenach RP (dwie działki bez istniejącej zabudowy);
- strefa 258SJ, 259SJ – została wyznaczona na terenach RP (obszar strefy znacząco powiększony w stosunku do aktualnego zagospodarowania);
- strefa 13SZ - została wyznaczona na terenach RP (dwie działki, jedna bez istniejącej zabudowy);
- strefa 73SZ - została wyznaczona na terenach RP (fragment strefy od strony 2SK brak zabudowań);
- strefa 82SZ - została wyznaczona na terenach RP (dz. nr 119/7 obręb Łabuńki – brak istniejącej zabudowy);
- strefa 105SZ - została wyznaczona na terenach RP (dz. nr 323 obręb Barchaczów – brak istniejącej zabudowy);
- strefa 155SZ - została wyznaczona na terenach RP (dwie działki bez istniejącej zabudowy);
- strefa 178SZ - została wyznaczona na terenach RP (wschodnia część strefy bez zabudowań);
- strefa 315 SZ – została częściowo wyznaczona na terenach przeznaczonych w mpzp pod RP.

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 mogłoby nastąpić wyłącznie poprzez wyznaczenie obszarów uzupełnienia zabudowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, niemniej jednak stosowne działania w tym zakresie nie zostały zrealizowane.

Kolejno wskazać należy, iż tryb sporządzania projektu planu ogólnego przyjętego uchwałą Nr XVI/89/2025 Rady Gminy Łabunie z dnia 26 listopada 2025 r w istotny sposób narusza art. 13i w zw. z art. 8k ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tryb sporządzenia planu ogólnego, określony w art. 13i u.p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, które m. in. gwarantują możliwość udziału interesariuszy planowania i zagospodarowania przestrzennego w procesie sporządzania planu ogólnego.

Zgodnie z art. 8k ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przed przedstawieniem radzie gminy projektu aktu planowania przestrzennego opracowuje się raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji.

Jednocześnie w art. 13i ust. 3 pkt 12 u.p.z.p., jako ostatnią czynność dokonywaną przez wójta gminy w toku sporządzania projektu planu ogólnego ustawodawca wskazał przedstawienie radzie gminy projektu planu ogólnego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w toku procedury zmierzającej do uchwalenia planu ogólnego, zgodnie z art. 8h oraz 8i ww. ustawy, konsultacje społeczne odbywały się w dniach od 2 września do 30 września 2025 r. Termin składania uwag został wyznaczony do dnia 30 września 2025 r. W wyznaczonym terminie do projektu planu ogólnego wpłynęło 86 uwag.

**Art.8k.** ustawy obliguje podmiot sporządzający akt planowania przestrzennego do opracowania dokumentu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych w postaci raportu, który powinien zawierać obligatoryjnie listę wszystkich zgłoszonych uwag wraz z propozycją rozpatrzenia zgodna z tym, jak uwaga wpłynęła na projekt (czy wprowadzono zmianę czy nie) i uzasadnieniem.

Z Raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych do projektu planu ogólnego gminy Łabunie wynika, iż w wyznaczonym terminie do projektu planu ogólnego wpłynęło 86 uwag. Większość uwag złożonych w trakcie konsultacji została odrzucona przez Wójta gminy Łabunie, w całości 37 uwag i częściowo 24 uwagi. Wykaz uwag złożonych w toku konsultacji społecznych we wskazanym terminie stanowi załącznik nr 4 do Raportu.

Jak wynika z wykazu zgłoszonych uwag do projektu planu ogólnego Gminy Łabunie w trakcie konsultacji społecznych, organ planistyczny rozpatrzył wszystkie wniesione uwagi i rozstrzygnął w zakresie ich uwzględnienia bądź nieuwzględnienia.

Dnia 25 września 2025 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Łabunie) zgłoszono dwie uwagi o następującej treści:

1. „*Zmiana strefy SR na SU, na działkach nr 25/7, 25/10, obręb Łabuńki*” – uwaga znajdująca się pod pozycją nr 70.

2. „*Zmiana strefy SR na SU, na działkach nr 1460/20, 1460/45 w miejscowości Łabunie, obręb Łabunie*” – uwaga znajdująca się pod pozycją nr 71.

Z dokumentacji planistycznej wynika, iż wyżej opisane uwagi zostały przez interesariuszy wycofane dnia 30 września 2025 roku. Jednocześnie w tym samym dniu, a więc z zachowaniem terminu, złożyli oni nową uwagę (poz. 85), która w swej treści częściowo ponawia treść uwag wykazanych pod pozycją nr 70 oraz 71.

Uwaga znajdującą się pod pozycją nr 85 została złożona dnia 30 września 2025 roku (data wpływu do Urzędu Gminy Łabunie) i zawiera następującą treść: „*Uwaga dotyczy:*

- 1) *zmiany kwalifikacji dz. 1460/45, 1460/20 Łabunie ze strefy SR (produkcji rolniczej) na strefę SU (usługową).*
- 2) *zmiany kwalifikacji części dz. 25/7, 25/10 Łabuńki ze strefy SR (produkcji rolniczej) na strefę SU (usługową).*
- 3) *zmiany kwalifikacji dz. 25/6, 25/9 Łabuńki ze strefy SU (usługowej) na strefę SJ (wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodziną)*
4. *zmiany kwalifikacji części dz.. 25/7 i 25/10 Łabuńki ze strefy SU (usługowej) na strefę SJ (wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodziną)*

Weryfikacja raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych wykazała, iż przy pozycji nr 70 i 71 oznaczono, że uwagi te zostały uwzględnione i umieszczono uzasadnienie, iż uwagi została przyjęte, jednak brak jest przeciwwskazań formalnych do jej uwzględnienia. Porównanie propozycji rozpatrzenia uwagi (uwzględniona) z treścią uzasadnienia wskazuje, iż organ planistyczny zajął stanowisko w stosunku do uwag, która zostały przez składających wycofane i uwzględnił wycofanie wniosku. Działanie organu planistycznego uznać należy za zbędne, i o ile samo w sobie nie jest uchybieniem istotnym, o tyle działanie organu w tym zakresie miało istotny wpływ na sposób rozpoznania uwagi nr 85.

Przy pozycji 85 oznaczono, że uwaga została nieuwzględniona i umieszczono następujące uzasadnienie: „*Pkt. 1 i 2 – zgłoszone uwagi są bezprzedmiotowe, ponieważ zostały wycofane innymi uwagami złożonymi przez właściciela tych dz. (poz. w wykazie uwag 70,71), Pkt. 3 i 4 – Uwzględnienie uwag w zakresie zakwalifikowania części dz. do strefy SJ (wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodziną) jest niemożliwe, ponieważ ich uwzględnienie skutkowałoby zwiększeniem chłonności terenów mieszkaniowych. Uwagi wykraczają tym samym poza zapotrzebowanie na nową zabudowę obliczone na podstawie przepisów 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, ze zmianami).”*

Z analizy pojedynczych uwag zgłoszonych w trakcie prowadzenia konsultacji społecznych, a także raportu z przebiegu konsultacji wynika zatem iż, uwagi w zakresie zmiany strefy SR na SU dotyczące działek nr 25/7, 25/10, obręb Łabuńki oraz nr 1460/20, 1460/45 obręb Łabunie nie zostały prawidłowo rozpatrzone. Wycofanie uwag z dnia 25 oraz 26 września 2025 r. (poz. 70 oraz 71) nie powinno wpłynąć na brak rozpatrzenia nowej uwagi złożonej dnia 30 września 2025 r. (poz. 85). Uwaga nr 85 powinna zostać rozpoznana w całości i okoliczność, że składający po raz drugi złożyli uwagę o treści tożsamej z treścią uwagi wycofanej wcześniej nie uzasadnia braku podejmowania wobec niej działań. Organ planistyczny powinien był zająć stanowisko wobec pełnej treści uwagi i jednoznacznie rozstrzygnąć czy projekt planu ogólnego uwzględnia oczekiwania interesariuszy czy też uwaga ta pozostaje nieuwzględniona.

Raport z konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji, sporządza się na podstawie art. 8k ust. 2 ustawy przed przedstawieniem radzie gminy projektu aktu planowania przestrzennego. Raport ten powinien dostarczyć radnym wiedzy koniecznej do podjęcia decyzji odnośnie podjęcia uchwały, co oznacza, iż powinna być w nim zawarte kompletne informacje na temat zgłoszonych uwag oraz sposobu ich rozpatrzenia.

W tym miejscu przywołać należy treść art. 13 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, iż *Jeżeli rada gminy stwierdza konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu ogólnego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag lub wniosków do projektu planu ogólnego wymagających ponowienia uzgodnień - czynności, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 4, pkt 5 lit. b, pkt 6 lit. b, pkt 11 i 12, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.*

**Art.13j.** wprowadza mechanizm kontroli przez radę gminy poprawności rozwiązań przyjętych w projekcie planu ogólnego, w tym propozycji rozpatrzenia uwag. Nie ulega zatem wątpliwości, iż przedkładany radnym raport powinien zawierać wszelkie informacje, które mogą stanowić podstawę do podjęcia przez radnych decyzji w zakresie konieczności dokonania zmian w projekcie planu ogólnego. W analizowanej sprawie w załączniku do sporządzonego raportu została zawarta informacja, z której wynika, iż uwagi dotyczące zaliczenia działek nr 1460/45, 1460/20 położonych w obrębie Łabunie oraz części działek nr 25/7, 25/10 położonych w obrębie Łabuńki działek położonych w Łabuniach do strefy usługowej zostały przez składających wycofane. Informacje te, z uwagi na ponowne złożenie jednej uwagi o tej samej treści, nie są prawdziwe, co wskazuje, iż raport sporządzony został niezgodnie ze stanem rzeczywistym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/89/2025 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 Łabunie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łabunie