



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 2221



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.22.2025

Lublin, dnia 10 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/80/25 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Puchaczów dla terenów położonych w miejscowości Turowola Kolonia

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) 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).

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XI/80/25 Rady Gminy Puchaczów z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Puchaczów dla terenów położonych w miejscowości Turowola Kolonia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/80/25 Rady Gminy Puchaczów została doręczona organowi nadzoru wraz z dokumentacją prac planistycznych 12 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) Rada Gminy Puchaczów uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Puchaczów dla terenów położonych w miejscowości Turowola Kolonia.

Jak stanowi art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XI/80/25 Rady Gminy Puchaczów została podjęta z istotnym naruszeniem trybu oraz zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo - administracyjne, pojęcie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Tryb ten został uregulowany w przepisach art. 14 ust. 1 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 17 ust. 13 u.p.z.p. w toku prowadzonej procedury planistycznej wójt przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji.

Stosownie do art. 8i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej formy, o której mowa w ust. 1 pkt 1 (zbieranie uwag), jednej z form, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego) oraz jednej z form, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5 (spotkania plenerowe, spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety, geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta).

Jak wynika z dokumentacji planistycznej, w procedurze przedmiotowego planu miejscowego przeprowadzone zostały trzy formy konsultacji tj.:

1. Zbieranie uwag do projektu zmiany planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w terminie od 19 listopada 2024 r. do 29 grudnia 2024 r.

2. Spotkanie otwarte wraz z prezentacją projektu planu, zorganizowane 5 grudnia 2024 r. o godz. 15:30 w obiekcie Urzędu Stanu Cywilnego w Puchaczowie.

3. Punkt konsultacyjny czynny podczas całego okresu konsultacji społecznych w godzinach pracy urzędu.

Jak wynika z art. 8h ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3, 5 po godzinach pracy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w zakresie zorganizowanego punktu konsultacyjnego, nienależycie została dopełniona dyspozycja art. 17 pkt 13 w związku z art. 8i ust. 1 pkt 5 i art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez ich przeprowadzenie w godzinach pracy urzędu, co w ocenie organu nadzoru należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia planu.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, uchwała Nr XI/80/2025 narusza art. 67a ust. 5 u.p.z.p.

Pojęcie „zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

W myśl art. 67a ust. 5 ww. ustawy dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt.

Wydane na podstawie art. 67b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozporządzenie w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020 r. poz.1916), określiło sposób tworzenia oraz prowadzenia, w tym aktualizacji i udostępniania zbiorów danych przestrzennych, uwzględniający zakres informacji, strukturę, format i rozdzielczość przestrzenną danych gromadzonych w zbiorach danych przestrzennych oraz zakres informacyjny i strukturę metadanych infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z Rozdziałem 3 – Udostępnienie zbioru danych przestrzennych, w § 7 ww. rozporządzenia, zbiór danych przestrzennych tworzy się w sposób umożliwiający udostępnianie danych przestrzennych oddzielnie dla każdego aktu planowania przestrzennego co najmniej:

- 1) w postaci dokumentu elektronicznego GML zgodnego ze schematem aplikacyjnym GML struktury zbioru danych przestrzennych oraz
- 2) dla obiektów obejmujących cyfrową reprezentację części graficznej aktu planowania przestrzennego z nadaną georeferencją w postaci plików GeoTIFF.

W toku badania oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdzono, że załącznik do uchwały stanowiący dane przestrzenne nie został dołączony do uchwały.

Dane przestrzenne, które są wynikiem procedury planistycznej, stanowią dane finalne, uzupełnione o łącznie do rysunku zapisanego w postaci pliku GeoTIFF. Dane finalne, w postaci podpisanego dokumentu elektronicznego GML, stanowią kolejny załącznik do uchwały przyjmującej APP.

Tymczasem Rada Gminy Puchaczów jako załącznik stanowiący dane przestrzenne załączyła plik PDF zawierający rysunek do planu zamiast pliku elektronicznego GML, który powinien zostać ujawniony w uchwale.

Jak wynika z §3 ust. 3 przedmiotowej uchwały „*Dane przestrzenne w postaci dokumentu elektronicznego GML (zapis na płycie CD)- stanowią załącznik nr 3 do niniejszej uchwały*” tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy Puchaczów nie dopełniła ciążącego na niej obowiązku i nie ujawniła w sposób prawidłowy załącznika z danymi przestrzennymi.

Przedmiotowa uchwała narusza również przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - dalej także rozporządzenie (Dz. U. z 2021 r. poz. 2424).

Zgodnie z § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik 1 do ww. rozporządzenia. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne klas stosowanych w projekcie planu miejscowego przyjmuje się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli, przy czym nazwy wyszczególnia się wyłącznie w legendzie części graficznej oraz w części tekstowej projektu planu miejscowego. W celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. Dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli, przy czym zastosowane klasy są realizowane łącznie lub zamiennie, symbole oddziela się łącznikiem, a kolejność symboli dostosowuje się według kolejności klas określonej w tabeli. Nazwy klas oddziela się spójnikiem "lub", a kolejność nazw dostosowuje się według kolejności symboli. Określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Przyjęte rozwiązania określają tzw. "wzorzec aktu prawa miejscowego" i mają na celu ujednolicenie formy zapisu planów miejscowych w skali całego kraju (standaryzacja). Stosowanie go powodować może na etapie projektowania trudności przy ustalaniu przeznaczenia terenu, w szczególności w przypadku potrzeby wykluczenia niektórych funkcji, jednak jego modyfikowanie może doprowadzić do sytuacji, że opracowania planistyczne dalej będą różnić się formą zapisów.

Z treści pkt 5 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia wynika, że w części tekstowej planu dokonuje się oznaczenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczonych. W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, zgodnie ze standardami wprowadzonymi postanowieniami rozporządzenia, przypisując wskazanemu terenowi określoną klasę lub klasy przeznaczenia terenu dopuszcza się cały katalog funkcji mieszczących się w jej ramach. Można ich zakres ograniczyć poprzez wskazanie w tekście planu przeznaczeń wykluczanych.

Tymczasem, w uchwale przyjętej przez Radę Gminy Puchaczów dopuszczono, w ramach przeznaczenia podstawowego, przeznaczenia uzupełniające, które nie odpowiadają standardom przyjętym w rozporządzeniu.

W §18 ust. 4 pkt 2) uchwały wskazano, iż „*Dopuszcza się prowadzenie na działkach jednorodzinnych usług nieuciążliwych, funkcjonujących w bryłach budynków mieszkalnych lub gospodarczych, pod warunkiem, iż nie będą przekraczały 30% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, lub będą stanowiły parterową zabudowę towarzyszącą.*”.

Następnie w §19 ust. 4 pkt 2 uchwały wskazano: „*Dopuszcza się prowadzenie na działkach zagrodowych usług nieuciążliwych, służących obsłudze produkcji rolnej, funkcjonujących w bryłach budynków mieszkalnych lub gospodarczych, pod warunkiem, iż nie będą przekraczały 30% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, lub będą stanowiły parterową zabudowę towarzyszącą.*”.

Organ stanowiący gminy chcąc uzupełnić przeznaczenie podstawowe terenu o dodatkowe klasy powinien użyć nazw klas przeznaczeń terenów wskazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Pojęcie usług nieuciążliwych nie odzwierciedla żadnej klasy przeznaczenia terenu wskazanej w rozporządzeniu, jak również nie zostało zdefiniowane w przedmiotowej uchwale.

Kolejno w §20 ust. 4 pkt 1 uchwały, w ramach przeznaczenia podstawowego terenu usług TK.1U, ustalono „*możliwość realizacji na terenie usług komercyjnych i usług publicznych*”.

Mając na uwadze powyższe, jeszcze raz należy podkreślić, iż stosownie do załącznika nr 1 Rozdział II pkt 5 ww. rozporządzenia określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Przyjmując nazwę klasy przeznaczenia – teren usług, określoną w poziomie pierwszym, wskazany teren przeznaczono pod wszystkie usługi określone w poziomie drugim i trzecim klasy przeznaczenia terenu usług. Wskazanie możliwości realizacji usług komercyjnych i publicznych nie znajduje oparcia we wskazanym rozporządzeniu. Chcąc przeznaczyć dany teren jedynie pod wybrane funkcję należało dokonać stosownych wykluczeń, zgodnie z nazwami klas przeznaczenia terenów wskazanych w załączniku do rozporządzenia.

Następnie należy się odnieść do wyznaczonego w planie terenu komunikacji drogowej wewnętrznej i komunikacji pieszej oznaczonego symbolem TK.1KR-KPP. W §23 ust. 1 jako przeznaczenie terenu wskazano: „*teren komunikacji drogowej wewnętrznej połączonej w jednym przekroju drogowym z ciągiem komunikacji pieszej*”.

Należy podkreślić, że wskazując nazwy klas przeznaczenia terenu należy posługiwać się wyłącznie nazwami wskazanymi w rozporządzeniu, bez uzupełniania ich dodatkowymi określeniami. Przytoczone przeznaczenie terenu nie spełnia tego warunku.

Uchwała Nr XI/80/25 obarczona jest także innymi wadami prawnymi, które w ocenie organu nadzoru stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W §18 ust. 4 pkt 2) uchwały wskazano, iż „*Dopuszcza się prowadzenie na działkach jednorodzinnych usług nieuciążliwych, funkcjonujących w bryłach budynków mieszkalnych lub gospodarczych, pod warunkiem, iż nie będą przekraczały 30% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, lub będą stanowiły parterową zabudowę towarzyszącą. Nie dotyczy to funkcji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.*” W §19 ust. 4 pkt 2 wskazano natomiast, iż „*Dopuszcza się prowadzenie na działkach zagrodowych usług nieuciążliwych, służących obsłudze produkcji rolnej, funkcjonujących w bryłach budynków mieszkalnych lub gospodarczych, pod warunkiem, iż nie będą przekraczały 30% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, lub będą stanowiły parterową zabudowę towarzyszącą. Nie dotyczy to funkcji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.*”

Z przywołanych zapisów planu wynika, że dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco i zawsze znacząco oddziaływać na środowisko nie obowiązuje wskazane ograniczenie. Taki zapis stoi w sprzeczności z ustalonymi przeznaczeniami i wprowadza niejednoznaczność ustaleń.

W §7 ust. 6 wskazano, iż „*Dla nowych inwestycji plan zaleca: a. stosowanie gazu ziemnego oraz paliw niskoemisyjnych tzw. ekologicznych; b. rozbudowę skojarzonego systemu energetycznego gwarantującego wyższą efektywność wykorzystania mocy energetycznej paliwa.*”.

Powyższe postanowienia naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem ustalenia planu miejscowego konstruuje się w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Powyższe rozważania dotyczą również postanowień zawartych w §14 ust. 3 pkt 4 lit. c oraz §14 ust. 3 pkt 6 lit. b.

-Kolejno, w 13 ust. 3 pkt 3 wskazano, iż „*dla terenu usług, dla pozostałych funkcji rolnych, usługowych i w przypadkach nieokreślonych wyżej: ilość miejsc parkingowych dla samochodów należy dostosować do indywidualnych potrzeb związanych z konkretną funkcją*”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązkowymi elementami planu miejscowego są zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego, który w tym przypadku nie został określony. Tym samym przedmiotowy plan podjęty został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6.

Podsumowując, istotne naruszenie zarówno trybu jak i zasad sporządzania miejscowego planu uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/80/25 Rady Gminy Puchaczów w całości.

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 Puchaczów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Puchaczów