



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 sierpnia 2025 r.

Poz. 3737



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.41.2025

Lublin, dnia 6 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/93/2025 Rady Gminy Potok Górny z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Potok Górny w obrębie geodezyjnym Potok Górny, Lipiny Dolne, Lipiny Górne, Naklik

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) 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, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XV/93/2025 Rady Gminy Potok Górny z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Potok Górny w obrębie geodezyjnym Potok Górny, Lipiny Dolne, Lipiny Górne, Naklik

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/93/2025 Rady Gminy Potok Górny została dostarczona organowi nadzoru 9 lipca 2025 r. Dokumentacja prac planistycznych przekazana została do tut. Urzędu w dniu 10 lipca 2025 r.

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

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) oraz art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) Rada Gminy Potok Górny uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Potok Górny w obrębie geodezyjnym Potok Górny, Lipiny Dolne, Lipiny Górne, Naklik.

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 XV/93/2025 Rady Gminy Potok Górny 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 u.p.z.p.

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 planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w terminie od 11 marca 2025 r. do 16 kwietnia 2025 r.
2. Dyżur projektanta w dniu 3 kwietnia 2025 r. w godz. 16-17 w siedzibie Urzędu Gminy Potok Górny.
3. Spotkanie otwarte w dniu 4 kwietnia 2025 r. o godz. 12 w siedzibie Urzędu Gminy Potok Górny.

Zgodnie 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. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie BIP Urzędu Gminy Potok Górny, urząd czynny jest w godzinach od 7:00 do 15:00.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w zakresie zorganizowanego spotkania otwartego, nienależycie została dopełniona dyspozycja art. 17 pkt 13 w związku z art. 8i ust. 1 pkt 2 i art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez przeprowadzenie spotkania w godzinach pracy urzędu, co w ocenie organu nadzoru należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia planu.

Kolejno, Rada Gminy Potok Górny przedmiotową uchwałą w §18 oraz na załączniku nr 2 do uchwały wyznaczyła teren o symbolu 2RZM-U o przeznaczeniu teren elektrowni słonecznej. Z analizy podkładu mapowego, na którym sporządzony został rysunek planu wynika, że na ww. terenie występują grunty klasy RIIb.

Na podstawie dokumentacji planistycznej stwierdza się, że Wójt Gminy Potok Górny nie wystąpił z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącym uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy RIIb na cele nierolnicze znajdujących się w granicy obszaru objętego planem (załącznik nr 2).

Uzyskanie przez organ planistyczny zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych jest istotnym elementem procedury planistycznej. Każda dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze, wymaga uzyskania właściwej zgody. Przeznaczenie w miejscowym planie gruntów rolnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu jest kwalifikowane jako naruszenie prawa skutkujące nieważnością planu, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA z dnia 11.07.2017 r., sygn. akt II OSK 2088/16, WSA w Krakowie z dnia 13.10.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 584/17).

O tym, w jakim zakresie i na jaki cel grunt chroniony może zostać przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne, przesądza wyłącznie treść decyzji właściwego organu. Potwierdzeniem tego jest zawarty w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404) wymóg, aby organ planistyczny włączył do dokumentacji prac planistycznych uzyskaną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, uchwała Nr XV/93/2025 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 u.p.z.p. 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 Potok Górny jako załącznik stanowiący dane przestrzenne, zamiast pliku elektronicznego GML, który powinien zostać ujawniony w uchwale, załączyła raport walidacji pliku oraz informacje ogólne o pliku GML wygenerowane z przeglądarki danych planistycznych udostępnionej na stronie www.gov.pl. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy nie dopełniła ciążącego na niej obowiązku i nie ujawniła w sposób prawidłowy załącznika z danymi przestrzennymi.

Uchwała Nr XV/93/2025 obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, przedmiotowa uchwała, w ocenie organu nadzoru, narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy oraz § 4 pkt 11 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Organ stanowiący Gminy Potok Górny w ramach przepisów obowiązujących w całym obszarze objętym planem uzależnił możliwość dokonywania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody lub spełnienia warunków przez inne podmioty - w tym przypadku zarządcy sieci (§14 ust. 6 pkt 1, §14 ust. 7).

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały są wadliwe, ponieważ rada gminy nie może wprowadzać do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do określania warunków (czy uzgodnienia w ramach porozumienia) wobec wprowadzonych w planie zasad. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów.

Za niedopuszczalne należy uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Brak możliwości formułowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń warunkowych potwierdza stanowisko WSA we Wrocławiu zawarte w wyroku z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 610/15.

Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie.

Kwestionowane fragmenty uchwały Nr XV/93/2025 kryterium tego nie spełniają. Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz warunków ustalonych przez inne organy czy instytucje.

Kolejno, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do powstania wewnętrznych sprzeczności części tekstowej z jej częścią graficzną.

W §11 ust. 2 uchwały zawarto zapis o wyznaczeniu strefy ekotonowej od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tymczasem ani na załącznikach graficznych do uchwały ani w dalszych ustaleniach planu nie wskazano zakresu powyższej strefy ani zasięgu jej występowania.

Pozostawienie zapisu w §11 ust. 2, który nie zawiera żadnych regulacji w zakresie ograniczeń występujących w strefie ekotonowej może skutkować późniejszym, wadliwym stosowaniem ustaleń miejscowego planu w zakresie odległości od sąsiadujących terenów lasów.

Powyższa uwaga dotyczy również §11 ust. 1 uchwały, który ustala ograniczenie w użytkowaniu terenów, w tym zakaz zabudowy w obrębie pasów technologicznych od napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, która nie została oznaczona na żadnym z załączników graficznych. Dodatkowo §11 ust. 1 błędnie odnosi się do §13 ust. 6, który nie figuruje w przedmiotowej uchwale.

Dalej, §17 ust. 4 oraz §20 odnoszą się do terenu o symbolu 04KDL podczas gdy na rysunkach planu brak takiego terenu. To samo dotyczy §18 pkt 5, który błędnie odnosi się do niewyznaczonych w planie terenów o symbolach 4RZM-MN-U, 5RZM-MN-U, 7RZM-MN-U.

Rozbieżności pomiędzy częścią tekstową oraz graficzną występują także w zakresie szerokości w istniejących liniach rozgraniczających dla terenu o symbolu 05KR, dla którego w tekście planu ustalono szerokość 5m (§21 pkt 3 lit. e), a na załączniku graficznym nr 4 została ona zwymiarowana na 3m.

Wskazać należy, że z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, „(...) Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)”

W nawiązaniu do powyższego należy uznać iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały, które należy czytać łącznie stanowi istotnie naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Uchwała Nr XV/93/2025 Rady Gminy Potok Górny obarczona jest również innym istotnym naruszeniem w zakresie zasad sporządzania planu miejscowego.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zgodnie z § 4 pkt 1 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) - 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.

W analizowanej uchwale rodzaje nazw przeznaczenia terenów zostały określone w sposób naruszający przepisy ww. rozporządzenia.

W §18 pkt 1 uchwały dla terenów o symbolach 1RZM-U-15RZM-U wskazano przeznaczenie podstawowe zabudowa zagrodowa lub usługowa, natomiast w §18 pkt 2 ustalono, iż „*funkcja usługowa nie może zajmować więcej niż 49% powierzchni terenu RZM-U*”.

W ocenie organu nadzoru ustalenia dotyczące klasy przeznaczenia terenu dla zabudowy zagrodowej lub usługowej są wewnątrznie sprzeczne. Zastosowanie symbolu RZM-U zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia wskazuje iż klasa U- teren usług jest jedną z dwóch podstawowych klas przeznaczenia terenu, którą można stosować łącznie lub zamiennie bez ograniczeń w zakresie ustalonej powierzchni. Jednakże wprowadzone w §18 pkt 2 ustalenie wskazują, że teren usług dopuszczony jest jedynie na ograniczonej powierzchni (49% terenu RZM-U). Powyższe powoduje, iż zastosowany układ symboli przeznaczenia nie jest spójny z nazwą klasy przeznaczenia terenu.

Organ stanowiący gminy chcąc ograniczyć udział terenów usługowych winien był ustalić przeznaczenie podstawowe terenu jako teren zabudowy zagrodowej, natomiast jako przeznaczenie uzupełniające wskazać teren usług.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/93/2025 Rady Gminy Potok Górny 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 Potok Górny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Potok Górny