



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 października 2025 r.

Poz. 4348



Lublin, dnia 30 września 2025[^]r.

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.49.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/71/25 Nr XI/71/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów (druga linia zabudowy) - w całości.

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) 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 XI/71/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów (druga linia zabudowy).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/71/25 Rady Gminy Aleksandrów została dostarczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2025 r. Dokumentacja prac planistycznych została przekazana do tut. urzędu w dniu 4 września 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 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 z późn. zm.) oraz art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), Rada Gminy Aleksandrów uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów (druga linia zabudowy).

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Aleksandrów organ nadzoru zobligowany był w pierwszej kolejności do ustalenia, które z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu będą miały do niej zastosowanie.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania zmiany miejscowego planu przystąpiono w dniu 1 lutego 2024 r. (uchwała Rady Gminy Aleksandrów Nr XLIV/293/2024). W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r.

Jak stanowi art. 27 powyższej ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XI/71/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 sierpnia 2025 r. 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, poczynając 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 dyżuru projektanta).

Jak wynika z ogłoszenia Wójta Gminy Aleksandrów o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w procedurze przedmiotowego planu miejscowego przeprowadzone zostały wyłącznie dwie formy konsultacji tj.:

1)Zbieranie uwag do projektu planu w terminie od 3 czerwca 2025 r. do 4 lipca 2025 r.

2)Otwarte spotkanie konsultacyjne dnia 24 czerwca 2025 r. o godzinie 16:30 w siedzibie Urzędu Gminy Aleksandrów.

Natomiast z dokumentacji planistycznej – Raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych wynika, iż: „w dniu 24 czerwca 2025 r. po spotkaniu otwartym i prezentacji planu, zespół autorski zmiany planu – ...*** reprezentującą Urząd Gminy Aleksandrów – pełniły dyżur do godziny 18:30.”

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w zakresie udostępniania informacji o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych, nienależycie została dopełniona dyspozycja art. 8h ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak informacji w ogłoszeniu o zastosowaniu jednej z form konsultacji wynikającej z art. 8i ust. 1 pkt 3-5. tj. spotkania plenerowe, spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety, geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta, co w ocenie organu nadzoru należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia planu. Innymi słowy, brak informacji o zorganizowaniu dyżuru projektanta stanowi naruszenie wskazanego wyżej art. 8h ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto Rada Gminy Aleksandrów, pomimo przeprowadzonych konsultacji społecznych, dnia 28 sierpnia 2025 roku błędnie uchwaliła załącznik nr 10 – stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W toku badania legalności uchwały Nr XI/71/25 organ nadzoru stwierdził, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, tj. naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) poprzez nieuzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie i położonych w granicach planu.

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z etapów sporządzania projektu planu, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Ustawa z dnia 3 lutego

1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 7 ust. 1 stanowi, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I dalej (ust. 2), przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Rada Gminy Aleksandrów uchwałą Nr XI/71/25 w §15 oraz na załączniku nr 9 do uchwały wyznaczyła teren o symbolu 19 RZM-U o przeznaczeniu: teren zabudowy zagrodowej lub usług. Z analizy podkładu mapowego na którym sporządzony został rysunek planu miejscowego wynika, że na terenie 19 RZM-U częściowo występują grunty klasy RIIIb.

Z analizy przedłożonej dokumentacji planistycznej, wynika iż Wójt Gminy Aleksandrów nie wystąpił z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącym uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy RIIIb na cele nierolnicze znajdujących się w granicy obszaru objętego planem (załącznik nr 9).

Z powyższych ustaleń wynika, iż dla terenu 19RZM-U na załączniku nr 9 ustalone zostało przeznaczenie: teren zabudowy zagrodowej lub usług, pomimo braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów klasy RIIIb na cele nierolnicze.

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).

Dokonana przez organ nadzoru analiza uchwały Nr XI/71/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 sierpnia 2025 r. wykazała, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

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.

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

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

Uchwała Nr XI/71/25 jest obciążona również inną istotną wadą prawną. W §15 pkt 1 uchwały ustalone zostało przeznaczenie podstawowe terenu objętego planem RZM-U – teren zabudowy zagrodowej lub usług.

Stosownie do treści załącznika nr 1 Rozdział II pkt 4 rozporządzenia 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) dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli, a w myśl załącznika nr 1 Rozdział II pkt 4 lit. b, c symbole oddziela się łącznikiem, a nazwy klas oddziela się spójnikiem „lub” używając słowa „teren” tylko raz przed nazwą pierwszej klasy. Natomiast określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

W ocenie organu nadzoru brak wprowadzenia ograniczeń w zakresie katalogu usług wskazuje, iż na wskazanym terenie Rada Gminy Aleksandrów dopuściła możliwość realizacji wszystkich klas przeznaczenia terenu z poziomu drugiego i trzeciego. Zastosowanie symbolu "U" dopuszcza zatem na tym terenie wszystkie przeznaczenia dotyczące usług z poziomów 2 i 3, w tym także handel wielkopowierzchniowy, co prowadzi do niezgodności z ustaleniami studium Gminy Aleksandrów

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien być zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednym z obowiązkowych elementów studium, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 8 powołanej wyżej ustawy, jest określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m².

Jak wynika ze studium, Gmina Aleksandrów nie ustala lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Kolejno należy wskazać, iż uchwała Nr XI/71/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 sierpnia 2025 roku w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z §4 ust. 11 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru zapisy planu nie spełniają wymagań w odniesieniu do ustalenia obsługi komunikacyjnej. W §10 uchwały wskazane zostało, iż: *„1. Powiązanie obszaru planu z gminnym oraz ponadlokalnym układem transportowo - komunikacyjnym zapewnia droga wojewódzka przebiegająca przez obszar planu oraz drogi gminne publiczne wskazane w planie. 2. W celu obsługi komunikacyjnej dopuszcza się wydzielenie nowych dróg wewnętrznych nieokreślonych na rysunku planu, o minimalnej szerokości 5,0 m, z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym przeciwpożarowych.”*

Z kolei w §20 ust. 1 jako przeznaczenie dla terenów 1RN – 12RN ustalono: „droga dojazdowa do gruntów rolnych, o której mowa a art. 2 ust. 1 pkt 10. Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”

W art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażona jest kompetencja do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a jej zakres przedmiotowy i granice skonkretyzowano w § 4 pkt 11 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy ustanawia obowiązek określenia w planie zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 4 pkt 11 rozporządzenia zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Przy czym dostęp ten może być bezpośredni poprzez np. zjazd na drogę publiczną albo pośredni poprzez drogi wewnętrzne.

Jak wynika z treści uchwały Rady Gminy Aleksandrów, obsługa komunikacyjna będzie realizowana między innymi przez teren RN, którego przeznaczeniem podstawowym jest teren rolnictwa z zakazem zabudowy

podlegający ustawowym ograniczeniom przeznaczenia na cele nierolnicze. Dla części terenów dojazdów mają być realizowane przez niewydzielone drogi wewnętrzne nieokreślone na rysunku planu. Zwrócić należy także uwagę, na stan prawny terenów RN, które jak na to wskazuje rysunek planu mają stanowić obsługę komunikacyjną terenów budowlanych. Teren złożony z kilkudziesięciu fragmentów działek należących do różnych właścicieli nie gwarantuje możliwości na korzystanie z niej przez użytkowników terenów, które ma obsługiwać, bowiem nie każdy właściciel musi godzić się na jej wykorzystanie zgodnie z zamysłem rady gminy.

Zdaniem organu nadzoru wskazana w treści uchwały obsługa komunikacyjna stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa i nie sprzyja prawidłowym rozwiązaniom komunikacyjnym. Ponadto ustanowienie obsługi komunikacyjnej przez niewydzielone drogi wewnętrzne, a także prywatne tereny rolne oznacza przerzucenie obowiązku gminy zapewnienia obsługi komunikacyjnej nieruchomości przeznaczonych w planie pod zabudowę, na prywatnych właścicieli tych nieruchomości.

Stwierdzone naruszenie prawa polegające na braku zasad obsługi komunikacyjnej obszaru plan, uznać należy za istotne, t. j. takie, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na taką ocenę stopnia naruszenia prawa ma wpływ m.in. fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być narzędziem gminy, które rozwiązuje i łagodzi konflikty przestrzenne, nie zaś je stwarza lub kumuluje. Kontrolowana uchwała poprzez brak ustalenia prawidłowych zasad obsługi komunikacyjnej terenów budowlanych stanowi potencjalne źródło uciążliwości i sprzeciwu społecznego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/71/25 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 Aleksandrów
2. Przewodniczący Rady Gminy Aleksandrów