



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 listopada 2025 r.

Poz. 4688



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.53.2025

Lublin, dnia 3 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXI/130/2025 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 26 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski – etap I w części obejmującej jej § 13 ust. 8, § 13 ust. 9, § 13 ust. 1 pkt 3 lit. d, § 13 ust. 4, § 13 ust. 6, § 13 ust. 12, § 13 ust. 14, § 17 ust. 4.

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 poz. 1130 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XXI/130/2025 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 26 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski – etap I w części obejmującej jej § 13 ust. 8, § 13 ust. 9, § 13 ust. 1 pkt 3 lit. d, § 13 ust. 4, § 13 ust. 6, § 13 ust. 12, § 13 ust. 14, § 17 ust. 4.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXI/130/2025 wraz z dokumentacją planistyczną została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W dniu 27 października Wojewoda Lubelski wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały XXI/130/2025 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 26 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski – etap I w związku z istotnym naruszeniem trybu oraz zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Burmistrz Piask złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie 30 października 2025 r. pismem znak: Ir.6722.01.2025.MJ, które zostały uwzględnione w zakresie dotyczącym wskazanego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020 poz. 1916).

W kwestii istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ww. wyjaśnienia nie zostały uwzględnione z powodów poniżej wskazanych.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 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 Miejska w Piaskach uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski – etap I.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Miejską w Piaskach organ nadzoru zobligowany był w pierwszej kolejności do ustalenia, które z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p) będą miały do niej zastosowanie.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji planistycznej wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono w dniu 31 marca 2023 r., (uchwała Nr LV/491/2023), a o opinii i uzgodnienia wystąpiono w dniu 23 maja 2025 r. W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy u.p.z.p w znowelizowanym brzmieniu w zakresie wskazanym w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy, 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 XXI/130/2025 Rady Miejskiej w Piaskach została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p oraz § 4 pkt 11 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Podstawową zasadą regulującą ustalenia odnoszące się do infrastruktury technicznej jest obowiązek określenia przebiegu istniejącej, modernizowanej i nowoprojektowanej infrastruktury technicznej, z pokazaniem jej stref ochronnych, wywołujących ograniczenia w zagospodarowaniu terenów (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p).

Ustalając szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, w § 13 ust. 7 uchwały, wskazane zostało, iż „*W granicach planu zlokalizowana jest infrastruktura gazowa średniego ciśnienia, planując rozbudowę infrastruktury należy uwzględnić konieczność zachowania stref kontrolowanych dla istniejących gazociągów, zgodnie z przepisami odrębnymi;*

8. W strefach kontrolowanych:

- a) *dopuszcza się budowę nowych sieci gazowych,*
- b) *nie należy wznosić budynków, urządzać stałych składów i magazynów sadzić drzew i krzewów oraz podejmować działań mogących zagrozić trwałości gazociągu podczas jego eksploatacji,*
- c) *istnieje ograniczenie praw własności właścicieli gruntów związane z zagwarantowaniem dostępności do gazociągu dla służb eksploatacyjnych,*

- d) *nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniej niż 2,0m od gazociągów o średnicy do DN300 włącznie i 3,0m od gazociągów o średnicy większej niż DN300, licząc od osi gazociągu do pni drzew,*
- e) *dla gazociągu układanego w przecinkach leśnych powinien być wydzielony pas gruntu bez drzew i krzewów o szerokości minimum 2,0m z obu stron osi gazociągu, licząc od osi gazociągu do pni drzew,*
- f) *należy kontrolować wszelkie działania, które mogłyby spowodować uszkodzenie gazociągu lub mieć inny negatywny wpływ na jego użytkowanie i funkcjonowanie,*
- g) *odległości od wybranych obiektów (połowa szerokości strefy kontrolowanej) – budynki użyteczności publicznej 16,5m, budynki mieszkalne 15 m, budynki niemieszkalne 15 m,*
- h) *wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej."*

W ust. 9 wskazano natomiast, iż „*Na terenie objętym planem dopuszcza się przebudowę, modernizację oraz budowanie nowych sieci gazowych*”.

Pomimo, iż w treści § 13 ust. 7 i 8 wskazane zostało, iż w granicach objętych zmianą planu zlokalizowana jest infrastruktura gazowa średniego ciśnienia, dla której obowiązują ograniczenia w strefach kontrolowanych, strefa kontrolowana nie została ona pokazana na rysunku planu.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że "Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego", a także art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

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 art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

O ile zatem, jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Piasek istniejąca sieć gazowa została przedstawiona na załączniku graficznym nr 2 do uchwały to podkreślenia wymaga, iż sieć ta stanowi treść ustaleń mapy na której sporządzono rysunek planu. Natomiast strefa kontrolowana, o której mowa w § 13 ust. 8 na rysunku planu nie została pokazana. Ustaleniem planu, które wskazuje, iż organ planistyczny uwzględnił istniejącą sieć gazową jest niewątpliwie nieprzekraczalna linia zabudowy, niemniej jednak wobec wprowadzenie w ustaleniach planu ustaleń dla strefy kontrolowanej, organ planistyczny powinien ją uwzględnić na rysunku planu.

Kolejno, dokonując ustaleń w zakresie zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej Rada Miejska w Piaskach w ramach przepisów obowiązujących w całym obszarze objętym planem uzależniła możliwość dokonywania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody lub spełnienia warunków przez inne podmioty, jak również dokonała rozstrzygnięć w kwestii ponoszenia kosztów przez inwestorów:

- § 13 ust. 1 pkt 3 lit. d „*zmianę zagospodarowania terenu w strefach ochronnych należy uzgodnić z Zarządcą sieci*";
- § 13 ust. 4 „*Realizacja (rezerwacja terenu i budowa) urządzeń elektroenergetycznych do połączenia urządzeń wytwórczych z siecią przedsiębiorstwa energetycznego leży w gestii inwestora tych urządzeń*";
- § 13 ust. 6 „*W przypadku zaistnienia kolizji istniejących urządzeń elektroenergetycznych z planowanym zagospodarowaniem terenu, jej usunięcie, w tym wykonanie potrzebnych obostrzeń oraz ochrony przeciwpożarowej na napowietrznych sieciach elektroenergetycznych w miejscach skrzyżowań twego wymagających, powstałych w wyniku zmian odbywać się będzie kosztem i staraniem Inwestora projektowanego*

zagospodarowania według odpowiedniego porozumienia lub umowy zawartej z właścicielem sieci elektroenergetycznej”;

- § 13 ust. 8 lit. h „wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej”;
- § 13 ust. 12 „W przypadku ewentualnej kolizji projektowanego zamierzenia inwestycyjnego z istniejącymi gazociągami możliwe jest ich przebudowanie zgodnie z warunkami technicznymi przebudowy wydanymi przez Zarządcę sieci”;
- § 13 ust. 14 „Zmiana zagospodarowania terenu, przez który przebiega gazociąg wraz ze strefą kontrolowaną wymaga uzgodnienia z Zarządcą Sieci”.

Zdaniem organu nadzoru ww. 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy i nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych wyżej przepisów.

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 przedmiotowej uchwały 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.

W § 17 uchwały ustalone zostały szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 1L-teren lasu. Jak stanowi § 17 ust. 4. uchwały zasady realizacji urządzeń i sieci uzbrojenia terenów zgodnie z ustaleniami ogólnymi planu zawartymi w § 12.

Tym samym Rada Miejska w Piaskach dopuściła możliwość lokalizowania infrastruktury technicznej w ramach terenów przeznaczonych pod lasy.

Dla terenów dla których plan miejscowy określił przeznaczenie – teren lasu zastosowanie znajdują zarówno przepisy ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567) jak i ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 poz. 82 z późn. zm.), które uniemożliwiają realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną. Urządzenia infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, późn. zm.): "Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych".

W przedmiotowej uchwale naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w związku z art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, regulujących kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej. Organ nadzoru wskazuje, iż na terenach lasów (w lasach) nie jest możliwe prowadzenie urządzeń

infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż leśna.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia występowania lasów, w rozumieniu ustawy o lasach, przed określeniem przeznaczenia dopuszczającego realizację urządzeń infrastruktury technicznej, zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/130/2025 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) Burmistrz Piask
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Piaskach