



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 6336



WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.63.2025

Lublin, dnia 23 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały nr XIII/82/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów (druga linia zabudowy)

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, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XIII/82/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów (druga linia zabudowy)

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/82/25 Rady Gminy Aleksandrów została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

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 XIII/82/25 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 27 listopada 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, poczynwszy 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.

W wykonanej ocenie zgodności treści uchwały, organ nadzoru zauważa, iż w związku z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym w dniu 30 września 2025 r. znak: IF-II.4131.49.2025 stwierdzającym nieważność uchwały Nr XI/71/2025 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów (druga linia zabudowy), Wójt Gminy Aleksandrów w odpowiedzi na zarzut dotyczący naruszenia w sposób istotny 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, podjął działania naprawcze i ustanowił inną obsługę komunikacyjną terenów.

W toku badania legalności uchwały Nr XIII/82/25 organ nadzoru stwierdził, że wydzielenie nowych terenów (3KDD, 11KDD, 19KDD) stanowiących nową obsługę komunikacyjną doprowadziło do naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, tj. naruszenia 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 niez uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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 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.

Rada Gminy Aleksandrów uchwałą Nr XIII/82/25 w §26 oraz na załącznikach nr 2, 4, 7 do uchwały wyznaczyła m. in. tereny o symbolach: 3KDD, 11KDD oraz 19KDD o przeznaczeniu teren drogi publicznej – droga dojazdowa. Z analizy podkładu mapowego na którym sporządzony został rysunek planu miejscowego wynika, że:

- na terenie 3KDD (załącznik nr 2) częściowo występują grunty leśne klasy LsIII;
- na terenie 11KDD (załącznik nr 4) częściowo występują grunty rolne klasy RIIIB;
- na terenie 19KDD (załącznik nr 7) częściowo występują grunty rolne 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 2, 4, 7). Ponadto w dokumentacji prac planistycznych brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

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).

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez „przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”. Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ww. ustawy gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach; zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Tym samym skoro grunty leśne przeznaczone na teren drogi dojazdowej, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, co wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ww. ustawy.

Ponadto zwracam uwagę, iż nastąpiła ingerencja w podkład mapowy (załącznik nr 2) polegająca na zniwelowaniu granic działek ewidencyjnych na przebiegu drogi 3KDD powodując, iż granice działek ewidencyjnych w pełni nie odzwierciedlają stanu faktycznego.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 września 2025 r. znak: IF-II.4131.49.2025 wskazano, iż w §15 pkt 1 uchwały nr XI/71/25 dla terenów RZM-U – teren zabudowy zagrodowej lub usług, Rada Gminy Aleksandrów nie wprowadziła ograniczeń w zakresie katalogu usług. Analogiczna sytuacja dotyczy §15 pkt 1 uchwały nr XIII/82/25 z dnia 27 listopada 2025 r., co powoduje, iż zapisy w tym zakresie nadal obciążone są wadą prawną.

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.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na załączniku graficznym nr 2 w pobliżu terenu oznaczonego symbolem 3WS wyznaczone zostały dwa tereny oznaczone kolorem żółtym bez naniesionego symbolu oraz nazwy klasy przeznaczenia terenu. Analogiczna sytuacja dotyczy załącznika graficznego nr 4, gdzie w pobliżu terenu 10WS wyznaczono teren oznaczony kolorem żółtym bez określenia symbolu przeznaczenia terenu. Ww. tereny nie posiadają także ustaleń w części tekstowej, a zatem brak jest możliwości jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem planu.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., 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, który mówi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

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.

Uchwała Nr XIII/82/25 obarczona jest również innymi wadami prawnymi. W myśl art. 67a ust. 5 u.p.z.p. dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt.

Wydane na podstawie art. 67b ww. ustawy 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 jest niekompletny, ponieważ nie zawiera części graficznej aktu w postaci pliku GeoTIFF dla załącznika graficznego nr 7, co stanowi naruszenie § 7 rozporządzenia w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/82/25 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