



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 marca 2025 r.

Poz. 1729



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.18.2025

Lublin, dnia 24 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/46/25 Rady Gminy Ułęż z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ułęż dla obszarów położonych w Białkach Dolnych, Podwodowie, Sobieszynie, Ułężu i Podlodówce

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 (t.j. Dz. U. 2024 r. poz. 1130).

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XIII/46/25 Rady Gminy Ułęż z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ułęż dla obszarów położonych w Białkach Dolnych, Podlodowie, Sobieszynie, Ułężu i Podlodówce

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/46/25 Rady Gminy Ułęż została dostarczona wraz z dokumentacją prac planistycznych organowi nadzoru 21 lutego 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. 14 ust. 8, 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) 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 Ułęż uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ułęż dla obszarów położonych w Białkach Dolnych, Podwodowie, Sobieszynie, Ułężu i Podlodówce.

Jak stanowi art. 27 powyższej ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie w 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.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Ułęż 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.

Należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została istotnie zmieniona przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

oraz niektórych innych ustaw (dalej jako ustawa zmieniająca). Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zmieniającej do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe, natomiast zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, czyli przed 24 września 2023 r.

Z przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, iż organ wykonawczy gminy wystąpił o opinię i uzgodnienia 30 lipca 2024 r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Zatem w przedmiotowej uchwale zastosowanie mają znowelizowane regulacje dotyczące definicji, wskaźników zagospodarowania terenu a także rozszerzony katalog organów opiniujących (zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XIII/46/25 Rady Gminy Ułęż 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. 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, a więc tym samym przeznaczenia terenów zostały przyjęte w sposób naruszający przepisy ww. rozporządzenia.

Należy zaznaczyć, iż sposób oznaczania terenów poprzez symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczy przeznaczeń podstawowych.

Tymczasem organ planistyczny gminy użył niewłaściwych nazw oraz symboli przeznaczenia terenów, co skutkuje brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia w zakresie sposobu zagospodarowania wskazanego terenu.

W § 26 ust. 1 uchwały wskazano, iż wyznacza się tereny usług lub produkcji oznaczone symbolem 1U-P. W ust. 2 pkt 1 jako przeznaczenie podstawowe wskazano *usługi lub produkcja wraz z bazami, składami i magazynami- obejmuje następujące przedsięwzięcia:*

a) zakłady produkcyjne z zapleczem technicznym, w szczególności zakłady produkcji części motoryzacyjnych, materiałów budowlanych, przerobu surowców wtórnych, produkcji drzewnej, przetwórstwa rolno-spożywczego i inne spełniające warunki ustalone w planie,

b) bazy, składy, magazyny, w szczególności centrum spedycyjno-logistyczne, bazy transportowe, magazyny i hurtownie dla obsługi jednostek produkcyjnych oraz handlowych i inne,

c) zakłady rzemieślnicze m. in. związane z obsługą komunikacji - stacje diagnostyczne, zakłady naprawy samochodów, zakłady obsługi rolnictwa,

d) usługi w tym, administracja, ośrodki badawcze, łączność i telekomunikacja, usługi publiczne, gastronomia, handel detaliczny i hurtowy z wyłączeniem handlu wielkopowierzchniowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²,

e) inne, nie kolidujące z istniejącym i projektowanym sposobem zagospodarowania.

Kolejno, uchwałodawca w § 27 ust. 1 wskazuje, iż wyznacza się tereny usług lub produkcji oznaczone symbolami 1U-P-PE, 2U-P-PE, 3U-P-PE, 4U-P-PE. W ust. 2 pkt 1 jako przeznaczenie podstawowe ustalono *usługi lub produkcja wraz z bazami, składami i magazynami oraz instalacje odnawialnego źródła energii tj. obiekty i urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 500 kW z wyłączeniem elektrowni wiatrowych - obejmuje następujące przedsięwzięcia:*

a) zakłady produkcyjne z zapleczem technicznym, w szczególności zakłady produkcji części motoryzacyjnych, materiałów budowlanych, przerobu surowców wtórnych, produkcji drzewnej, przetwórstwa rolno-spożywczego i inne spełniające warunki ustalone w planie,

b) obiekty i urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 500 kW w granicach strefy ochronnej oznaczonej na rysunku planu, przy uwzględnieniu ustaleń określonych w ust. 3 pkt 2,

c) bazy, składy, magazyny, w szczególności centrum spedycyjno-logistyczne, bazy transportowe, magazyny i hurtownie dla obsługi jednostek produkcyjnych oraz handlowych i inne np. stacje paliw,

d) zakłady rzemieślnicze m. in. związane z obsługą komunikacji - stacje diagnostyczne, zakłady naprawy samochodów, zakłady obsługi rolnictwa,

e) usługi w tym, administracja, ośrodki badawcze, łączność i telekomunikacja, usługi publiczne, gastronomia, handel detaliczny i hurtowy z wyłączeniem handlu wielkopowierzchniowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², usługi sportu wykorzystujące istniejącą infrastrukturę lotniskową do celów sportowo-szkoleniowych (np. tor wyścigów motoryzacyjnych), usługi turystyki w wydzielonej strefie usług turystyki T w ramach obszaru 2U-P- PE,

f) tereny służące organizacji imprez masowych - przy zapewnieniu ogólnodostępności terenu, w tym dostępności osób ze szczególnymi potrzebami oraz czasowych miejsc postojowych podczas organizacji imprez masowych oraz wyposażenia w obiekty i urządzenia gwarantujące bezpieczeństwo użytkowników,

g) inne, nie kolidujące z istniejącym i projektowanym sposobem zagospodarowania.

W § 29 ust. 1 uchwały wskazano, iż wyznacza się teren usług lub produkcji lub produkcji energii oznaczony symbolem 5U-P-PE. W ust. 2 pkt 1 jako przeznaczenie podstawowe wskazano *usługi lub produkcja wraz z bazami, składami i magazynami oraz instalacje odnawialnego źródła energii tj. obiekty i urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 500 kW z wyłączeniem elektrowni wiatrowych - obejmuje następujące przedsięwzięcia:*

a) zakłady produkcyjne z zapleczem technicznym, w szczególności zakłady produkcji części motoryzacyjnych, materiałów budowlanych, przerobu surowców wtórnych, produkcji drzewnej, przetwórstwa rolno-spożywczego i inne spełniające warunki ustalone w planie,

b) obiekty i urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 500 kW w granicach strefy ochronnej oznaczonej na rysunku planu, przy uwzględnieniu ustaleń określonych w ust. 3 pkt 2,

c) bazy, składy, magazyny, w szczególności centrum spedycyjno-logistyczne, bazy transportowe, magazyny i hurtownie dla obsługi jednostek produkcyjnych oraz handlowych i inne,

d) zakłady rzemieślnicze m. in. związane z obsługą komunikacji - stacje diagnostyczne, zakłady naprawy samochodów, zakłady obsługi rolnictwa,

e) usługi w tym, administracja, ośrodki badawcze, łączność i telekomunikacja, usługi publiczne, gastronomia, handel detaliczny i hurtowy z wyłączeniem handlu wielkopowierzchniowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², tereny służące organizacji imprez masowych (przy zapewnieniu ogólnodostępności terenu (w tym dostępności osób ze szczególnymi potrzebami oraz czasowych miejsc postojowych) do celów organizacji imprez masowych oraz jego wyposażenia w obiekty i urządzenia gwarantujące bezpieczeństwo użytkowników),

f) inne, nie kolidujące z istniejącym i projektowanym sposobem zagospodarowania;

Natomiast w § 5 ust. 1 sformułowano przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem U-P jako: *teren usług lub produkcji przemysłowej, magazynów, składów*, a terenów o symbolu U-P-PE jako: *teren usług lub produkcji przemysłowej, magazynów, składów lub produkcji energii z odnawialnych źródeł*.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż wskazane w ustaleniach szczegółowych przedmiotowej uchwały przeznaczenia podstawowe nie odpowiadają standardom przyjętym w ww. rozporządzeniu.

Organ stanowiący gminy chcąc ograniczyć przeznaczenie terenu do terenu usług lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów powinien użyć symboli oraz nazw przeznaczenia terenu kolejno z poziomu pierwszego i drugiego wskazanych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, tj. symboli U-PP-PS.

W przypadku terenów usług lub produkcji przemysłowej, magazynów, składów lub produkcji energii należało użyć symboli z poziomu pierwszego tj. symboli U-P.

Należy podkreślić, że wskazując nazwy klas przeznaczenia terenu należy posługiwać się wyłącznie nazwami wskazanymi w rozporządzeniu, bez uzupełniania ich dodatkowymi określeniami.

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.

Wskazane w przytoczonych powyżej paragrafach dopuszczenia, np. stacje diagnostyczne czy łączność i komunikacja nie znajdują oparcia w przepisach ww. rozporządzenia.

Wskazane powyżej błędy w stosowaniu ww. rozporządzenia dotyczą także pozostałych terenów objętych przedmiotową uchwałą w tym przykładowo wskazanych poniżej.

W § 23 ust. 1 wyznaczony został teren gminnej oczyszczalni ścieków oznaczony symbolem IIKO *teren gminnej oczyszczalni ścieków*. Jak stanowi § 23 ust. 2 uchwały: *przeznaczenie podstawowe: teren gminnej oczyszczalni ścieków wraz z techniczną infrastrukturą kanalizacyjną w tym kanały i kolektory odprowadzające ścieki; przeznaczenie dopuszczalne:*

a) obiekty, urządzenia i instalacje towarzyszące w tym elektroenergetyczne z biogazownią,

b) obiekty administracyjne, gospodarcze, garażowe, socjalne, magazynowe oraz inne obiekty związane z funkcjonowaniem oczyszczalni ścieków i biogazownią,

c) sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz komunikacji w tym parkingi, place manewrowe i drogi wewnętrzne,

d) tereny zieleni

Realizowanie określonych w § 23 ust. 2 pkt 2 lit. a) i b) uchwały przeznaczeń dopuszczalnych nie będzie możliwe, gdyż niezgodne jest to nazwami klas przeznaczenia terenów w poziomie 3 tabeli z załącznika nr 1 rozporządzenia.

Kolejno § 28 uchwały wyznaczone zostały tereny lasu oznaczone symbolami 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L.

W § 28 ust. 2 pkt 2 wskazano dopuszczalne przeznaczenie dla tych terenów:

- a) drogi leśne, drogi pożarowe,
- b) obiekty i urządzenia związane z gospodarką leśną w rozumieniu przepisów odrębnych,
- c) ciek i zbiorniki wodne,
- d) urządzenia turystyczne zgodnie z przepisami odrębnymi,
- e) infrastruktura techniczna nie kolidująca z prowadzeniem gospodarki leśnej, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 530 z późn. zm.): „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż skoro tereny te w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowane zostały jako las, to ich przeznaczenie podstawowe wynika bezpośrednio z przywołanego przepisu ustawy o lasach.

Wadliwe zatem jest dopuszczanie w § 28 ust. 2 pkt 2 uchwały przeznaczeń zawierających się w przeznaczeniu podstawowym terenu lasów.

Powyższe odnosi się również do ustaleń § 31 ust. 2 pkt 2 w odniesieniu do terenów lasów określonych symbolami 8L, 9L, 10L, 11L, 12 L.

Nieprecyzyjne, niejasne i naruszające § 4 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia sformułowania określające przeznaczenia terenu prowadzą dodatkowo do naruszenia § 6 i § 25 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które nakazują by przepisy formułować dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów oraz tak, by wyrażały intencje prawodawcy i wyraźnie wskazywały kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Uchwała Nr XIII/46/25 Rady Gminy Ułęż obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

W § 10 uchwały zawarte zostały regulacje dotyczące minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

W § 10 pkt 3 lit. e wprowadzono zapis: „podziały nieruchomości przyległych do pasa drogowego wymagają uzgodnienia z zarządcą drogi zgodnie z przepisami odrębnymi”. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną radzie gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż w zależności od potrzeb w planie miejscowym określa się minimalną powierzchnię działek budowlanych. Z treści przywołanych przepisów nie wynika upoważnienie dla rady gminy do wprowadzania jakichkolwiek ustaleń w zakresie konieczności uzyskania uzgodnienia zarządcy drogi w odniesieniu do podziałów nieruchomości przyległych do pasa drogowego. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwoleń lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie.

Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. W tym miejscu przypomnieć należy, iż procedura podziału nieruchomości została uregulowana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.). Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca wskazał na możliwość ustalenia minimalnej wielkości nowo wydzielanych działek budowlanych, o tyle nie przyznał im upoważnienia do regulowania kompetencji innych organów. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci uzyskania zgód, uwzględniania warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną radzie gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe, za przyjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego uznać należy także ustalenia § 10 pkt 3 lit. a, b, c oraz regulacje zawarte w pkt 4, których treść jest powieleniem ustaleń ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rada Gminy Ułęż w §7 ust. 2 pkt 11 postanowiła, że „*dopuszczenia przy prowadzeniu prac budowlanych wykorzystania i przekształcania elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją inwestycji, w przypadku niemożności dotrzymania warunków nakłada się na inwestora obowiązek naprawienia szkód przez rekultywację terenu zdegradowanego i kompensację przyrodniczą*”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone przepisy uchwały nie mieszczą się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Jak stanowi § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: *"ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów"*.

Zgodnie z art. 75 ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54):

„1. W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych.

2. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji.

3. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą.

4. Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3.

5. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko".

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z regulacjami uchwały stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Żaden z przepisów ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiałyby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty.

W § 21 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących gromadzenia i usuwania odpadów wskazano w pkt 4, iż *dopuszcza się składowanie niezanieczyszczonej gleby, odpadów żwiru, lub skruszonych skał, odpadów materiałów i elementów budowlanych oraz infrastruktury drogowej, w celu podniesienia rzędnej terenu.*

Niezanieczyszczona gleba i inne materiały występujące w stanie naturalnym, wydobyte w trakcie robót budowlanych, nie zaliczają się do odpadów pod warunkiem, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty. Każdy inny rodzaj nawiezionych na grunt mas ziemnych ustawa traktuje jako odpad, którego zagospodarowanie odbywa się według zasad wynikających z ustawy o odpadach oraz przepisów wykonawczych do niej.

Regulacja zawarta w § 21 pkt 4 uchwały pozwala na dowolne składowanie wskazanych rodzajów odpadów na obszarze objętym opracowaniem. Zamieszczanie w treści planu ustaleń niedookreślonych jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego.

Wojewoda Lubelski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że 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 jej części.

O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie.

Mając na względzie, iż podstawowym zarzutem wobec analizowanej uchwały, jest wskazanie, iż jej ustalenia zostały sporządzone z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określenia sposobu przeznaczenia terenów w ocenie organu nadzoru zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/46/25 Rady Gminy Ułęż 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 Ułęż
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ułęż