DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 marca 2026 r.

Poz. 1420

Podpisany przez:
Paweł Chruściel; LUW w Lublinie
Data: 12.03.2026 14:43:34

Lublin, dnia 11 marca 2026^r.

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.11.2026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały nr XX/110/2026 Rady Gminy Biszcza z dnia 23 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biszcza (ETAP I obejmujący tereny w obrębach geodezyjnych: Suszka, Budziarze, Żary, Wólka Biska, Gózd Lipiński, Wola Kulońska, Bukowina i Biszcza)

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, z 2025 r. poz. 527, 680, 1668 i 1847 oraz z 2026 r. poz. 24)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XX/110/2026 Rady Gminy Biszcza z dnia 23 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biszcza (ETAP I obejmujący tereny w obrębach geodezyjnych: Suszka, Budziarze, Żary, Wólka Biska, Gózd Lipiński, Wola Kulońska, Bukowina i Biszcza)

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/110/2026 Rady Gminy Biszcza została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2026 r. Dokumentacja prac planistycznych została przekazana do tut. urzędu w dniu 10 lutego 2026 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 Biszcza uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biszcza (ETAP I obejmujący tereny w obrębach geodezyjnych: Suszka, Budziarze, Żary, Wólka Biska, Gózd Lipiński, Wola Kulońska, Bukowina i Biszcza).

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Biszcza 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.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania zmiany miejscowego planu przystąpiono w dniu 11 października 2018 r. (uchwała Rady Gminy Biszcza Nr XXXVII/232/2018), a o opinie i uzgodnienia wystąpiono w dniu 13 sierpnia 2025 r.

W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w znowelizowanym brzmieniu w zakresie wskazanym w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej.

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 XX/110/2026 Rady Gminy Biszcza z dnia 23 stycznia 2026 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, 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku badania legalności uchwały Nr XX/110/2026 organ nadzoru stwierdził, że wyznaczenie w §17 oraz na załączniku graficznym Nr 6 terenu I-2MN.U doprowadziło do naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, tj. 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 brak uzyskania 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 Biszcza uchwałą Nr XX/110/2026 w §17 oraz na załączniku graficznym nr 6 do uchwały wyznaczyła m. in. teren o symbolu I-2MN.U o przeznaczeniu teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (usługi nieuciążliwe). Z analizy podkładu mapowego, na którym sporządzony został rysunek planu miejscowego można stwierdzić, że na terenie I-2MN.U częściowo występują grunty leśne klasy LsV.

W przedłożonej dokumentacji planistycznej, brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Ponadto w §8 ust. 4 uchwały umieszczono zapis, że tereny objęte planem nie wymagają w trybie opracowania planu uzyskania zgody określonej w przepisach odrębnych na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co wobec stwierdzonych ustaleń w zakresie wyznaczenia terenu I-2MN.U na użytku LsV nie stanowi informacji prawdziwej.

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 przeznaczono na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (usługi nieuciążliwe), 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XX/110/2026 Rady Gminy Biszcza z dnia 23 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Biszcza (ETAP I obejmujący tereny w obrębach geodezyjnych: Suszka, Budziarze, Żary, Wólka Biska, Gózd Lipiński, Wola Kulońska, Bukowina i Biszcza) obarczona jest również innymi naruszeniami.

Jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego jest ustalenie obsługi komunikacyjnej dla terenów budowlanych. 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.

Przez prawidłowo zapewnioną obsługę komunikacyjną nowo wyznaczonych w planie miejscowym terenów budowlanych należy rozumieć dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu.

W §10 ust. 1 uchwały zawarto ustalenia dotyczące obsługi komunikacyjnej o następującej treści: *„Podstawowa obsługa komunikacyjna terenów objętych planem nastąpi poprzez ustalone w planie drogi publiczne klasy dojazdowej (1KDD - 3KDD) i tereny dróg wewnętrznych (1KDW – 5KDW) lub bezpośrednio w powiązaniu z obsługą komunikacyjną poza granicami planu, którą stanowią drogi gminne stanowiące własność Gminy Biszcza (opisane na rysunku planu jako droga gminna, droga gminna G-…), drogi powiatowe: nr 2932L, nr 2934L, nr 2935L, nr 2936L, nr 2939L, nr 2941L oraz droga wojewódzka nr 863".* Z kolei w §10 ust. 2 wskazano, iż: „*w celu obsługi komunikacyjnej dopuszcza się realizację w obrębie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, wewnętrznych układów komunikacji nieokreślonych na rysunku planu, z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym przeciwpożarowych."*

W ocenie organu nadzoru tereny: I-2MN (załącznik nr 7), I-7RM, I-8RM (załącznik nr 14), I-10RM (załącznik nr 17), I-12RM (załącznik nr 19) nie posiadają dostępu do drogi publicznej, a zapisy zawarte w §10 ust. 1, 2 jasno nie wskazują na jakich zasadach odbywa się obsługa komunikacyjna dla ww. terenów.

W orzecznictwie sądowo - administracyjnym wskazuje się, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom (por. np. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11; z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3314/14). Jednocześnie owa "możliwość" oznaczać musi dostateczną "pewność" planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów) zapewniających, wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej. W szczególności nie może być uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ten układ ma być zrealizowany. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1347/ 09).

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.

W §4 ust. 2 pkt 4 wskazano, iż jednym z symboli przeznaczeń terenu jest: MN.U – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/ lub usług, natomiast w §17 ust. 1 pkt 1 ustalono przeznaczenie; teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (usługi nieuciążliwe, zaś w legendzie na załącznikach graficznych nr 6, 7 określono przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej i/lub usług. Analogiczna sytuacja dotyczy:

§4 ust. 2 pkt 10, §24 ust. 1, gdzie wskazano KDD – teren drogi dojazdowej, natomiast w legendzie na załączniku graficznym nr 8 – teren dróg publicznych. Podobne rozbieżności obejmują także teren EF.

Z kolei w §6 ust. 1 uchwały wskazano, iż: „*W granicach planu obszarem objętym prawną formą ochrony przyrody powołaną na podstawie właściwych przepisów o ochronie przyrody jest specjalny obszar ochrony NATURA2000 Dolina Dolnej Tanwi PLH060097 w obrębie którego zlokalizowane są tereny wskazane na załącznikach: Nr 1 (obręb Suszka), Nr 2 (obręb Budziarze), Nr 3 (obręb Budziarze), Nr 4 (obręb Budziarze), Nr 5 (obręb Wólka Biska), w związku z czym obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu wynikające z przepisów odrębnych”.* Natomiast z analizy załączników graficznych wynika, iż ww. obszar Natura2000 znajduje się na załącznikach: Nr 1 (obręb Suszka), Nr 2 (obręb Budziarze), Nr 3 (obręb Budziarze), Nr 4 (obręb Budziarze), Nr 8 (obręb Wólka Biska).

W §7 ust. 2 umieszczono zapis, iż na załączniku nr 11 znajduje się stanowisko archeologiczne AZP 94-81 nr 30, zaś analiza części graficznej planu wskazuje na lokalizację ww. stanowiska na załączniku graficznym nr 10.

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.

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.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, przedmiotowa uchwała, w ocenie organu nadzoru, narusza także 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).

Rada Gminy Biszcza w ramach przepisów obowiązujących w całym obszarze objętym planem uzależniła możliwość dokonywania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od spełnienia warunków przez inne podmioty - w tym przypadku zarządcy sieci. W §11 ust. 2 pkt 6 lit. e) uchwały wskazano, iż*: „w przypadku wystąpienia kolizji projektowanego zagospodarowania terenu z istniejącymi liniami energetycznymi napowietrznymi SN lub nN niezbędna będzie ich przebudowa lub skablowanie. Zakres i technologię przebudowy określi zarządca sieci.”*

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały jest 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.

Kwestionowany fragment uchwały Nr XX/110/2026 kryterium tego nie spełnia. Przywołany zapis ma 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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/110/2026 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 Biszcza

2.Przewodniczący Rady Gminy Biszcza