



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 3952



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.23.2024.IK WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 lipca 2024 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Zalesie z dnia 18 czerwca 2024r. Nr III/14/24  
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zalesie pn.  
„Terminal II” w części obejmującej jej §7 ust. 1 pkt 4, §7 ust. 1 pkt 6, §13 ust. 1 pkt 3, §13 ust. 1 pkt 9,  
§15 ust. 1 pkt 6 lit. a, §15 ust. 1 pkt 7 lit. b, §15 ust. 1 pkt 7 lit. i.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 poz. 977 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/14/24 Rady Gminy Zalesie z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zalesie pn. „Terminal II” w części obejmującej jej §7 ust. 1 pkt 4, §7 ust. 1 pkt 6, §13 ust. 1 pkt 3, §13 ust. 1 pkt 9, §15 ust. 1 pkt 6 lit. a, §15 ust. 1 pkt 7 lit. b, §15 ust. 1 pkt 7 lit. i.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr III/14/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2024 r.

W dniu 15 lipca 2024 r. Wojewoda Lubelski wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/14/24 Rady Gminy Zalesie z dnia 24 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zalesie pn. „Terminal II” w związku z istotnym naruszeniem trybu oraz zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wójt Gminy Zalesie złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie 19 lipca 2024 r. pismem znak GP.6722.2.2023, które zostały uwzględnione w zakresie dotyczącym wskazanego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, naruszenia art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzynaste ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977) oraz § 6 ust. 1 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 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609) oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z 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 Zalesie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Zalesie pn. „Terminal II”.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Zalesie 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 24 września 2023 r.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji planistycznej wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono w dniu 3 sierpnia 2023 r. (uchwała Rady Gminy Zalesie Nr XLVIII/270/23), o opinii i uzgodnienia wystąpiono w dniu 11 stycznia 2024 r., tym samym 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.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 III/14/24 Rady Gminy Zalesie została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

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.

Przedmiotowa uchwała narusza 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) co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ stanowiący Gminy Zalesie w ramach przepisów obowiązujących w całym obszarze objętym planem uzależnił możliwość dokonywania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody lub spełnienia warunków przez inne podmioty- w tym przypadku zarządcy linii kolejowej lub zarządcy sieci (§ 7 ust. 1 pkt 4; § 13 ust. 1 pkt 3 i pkt 9; § 15 ust. 1 pkt 6 lit. a oraz pkt 7 lit. b).

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, 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 warunków) wobec wprowadzonych w planie zasad. Zapisy planu 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 wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 610/15.

W zakwestionowanym § 13 ust. 1 pkt 9 uchwały dopuszczono lokalizację bocznic kolejowych w powiązaniu z istniejącymi liniami kolejowymi na warunkach odpowiedniego zarządcy linii kolejowej. W przypadku wystąpienia kolizji planowanych bocznic kolejowych z istniejącą infrastrukturą techniczną lub terenami komunikacji drogowej - przebudowa sieci infrastruktury technicznej lub infrastruktury drogowej (w tym budowa przejazdów) realizowane na koszt inwestora oraz zw uzgodnieniu z odpowiednimi właścicielami sieci lub dróg.

Z treści przywołanego przepisu wynika, iż zarówno dopuszczony sposób zagospodarowania terenu jak również ewentualna przebudowa infrastruktury drogowej lub technicznej została uzależniona od zgód uzyskanych od zarządcy linii kolejowej oraz właścicieli sieci i dróg.

Taki zapis planu pozostaje w sprzeczności również z art. 4 ust. 1 oraz z art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi bowiem, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalną normę otwartą niedookreśloną i nie rozstrzyga w sposób jednoznaczny o zagospodarowaniu obszaru objętego planem.

Ilekoć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwolenia 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. Należy także wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie (opcjonalnie jego zmianie), normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe zapisy planu miejscowego nie ustalają w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu objętego obszarem opracowania. Przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania zostały w tym przypadku uzależnione od woli podmiotu innego niż gmina tj. inwestora oraz zarządcy infrastruktury kolejowej czy gestorów sieci, którzy to na przedmiotowych terenach mogą uznaniowo kształtować sposób przeznaczenia i zagospodarowania. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności, co do ostatecznego przeznaczenia terenu. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości, co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok NSA z 08 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1334/12). Tym samym Rada Gminy nie może scedować swoich kompetencji w zakresie ustalania przeznaczenia terenów na podmioty inne niż gmina.

Kolejno, w § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały Nr III/14/24 dopuszczono lokalizację paneli fotowoltaicznych wraz z ich konstrukcjami wsporczymi poza nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną od strony terenów kolejowych.

Jednocześnie, jak wynika z zawartej w § 5 ust. 1 pkt 7 definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, przez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, określającą dopuszczalne zbliżenie obiektów budowlanych do linii rozgraniczającej teren, z dopuszczeniem wysunięcia przed wyznaczoną linię z zachowaniem przepisów odrębnych:

a) okapu, daszków, nadwieszania dachu, pochylni, schodów zewnętrznych, przy czym elementy te nie mogą wykaczać poza ta linię o więcej niż 2 m:

- b) obiektów podziemnych, obiektów małej architektury, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej oraz urządzeń budowlanych i reklamowych ;
- c) budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy.

Zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazano, iż z treści przywołanej definicji nie wynika możliwość odstępstwa w zakresie wysunięcia przed nieprzekraczalną linię zabudowy paneli fotowoltaicznych.

W złożonych przez Wójta Gminy Zalesie wyjaśnieniach wskazano, iż panele fotowoltaiczne są urządzeniami infrastruktury technicznej, zatem zgodnie z definicją nieprzekraczalnej linii zabudowy mogą być sytuowane poza tą linią.

Przyjęcie takiego stanowiska powoduje, iż treść w § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały pozostaje bezprzedmiotowa, co więcej biorąc pod uwagę iż wskazany zapis dotyczy sytuowania paneli poza linią zabudowy wyłącznie od strony terenów kolejowych, powstaje wątpliwość dotycząca sytuowania ich poza liniami zabudowy wyznaczonymi od dróg oraz pozosatłuch terenów sąsiadujących z obszarem opracowania. Wyeliminowanie wskazanego przepisu z treści planu spowoduje zatem, iż ustalenia planu będą spójne i jednoznaczne. Wyłącznie bowiem jednoznaczne i konkretne ustalenia planu gwarantować będą realizację dokładnie

tych form zagospodarowania, jakie były przewidziane przez organ gminy przy sporządzaniu projektu planu.

Kolejno, zakwestionować należy zapis § 15 ust. 1 pkt 7 lit. i uchwały, który stanowi, iż w przypadku lokalizacji paneli fotowoltaicznych w sąsiedztwie obszaru kolejowego (poza granicami planu) powinny być one tak ustawione, aby słońce padające na nie, nie odbijało się w stronę torów. Nakazuje się stosowanie powłok antyrefleksyjnych oraz innych rozwiązań i materiałów niepowodujących negatywnego wpływu na ruch kolejowy.

Powyższe ustalenie kontrolowanej uchwały przekraczają władztwo planistyczne gminy, bowiem nie mieści się w katalogu elementów, które zawarte mają być w uchwale

o planie miejscowym określonym w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu oraz § 4

pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Żaden przepis prawa nie obliguje Rady Gminy do prowadzenia warunków dotyczących możliwości sytuowania paneli fotowoltaicznych względem sąsiednich terenów.

W ocenie organu nadzoru, opisane wyżej wady przedmiotowej uchwały Rady Gminy Zalesie stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/14/24 Rady Gminy Zalesie z dnia 24 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zalesie pn. „Terminal II” we wskazanej części 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 otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Zalesie

## 2. Przewodniczący Rady Gminy Zalesie