



Lublin, dnia 28 września 2026 r.

WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.56.2026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały nr XXIV/149/2026 Rady Gminy Nielisz z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nielisz w części obrębu geodezyjnego Nielisz (w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej nr 837)

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIV/149/2026 Rady Gminy Nielisz z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nielisz w części obrębu geodezyjnego Nielisz (w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej nr 837).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/149/2026 Rady Gminy Nielisz została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 sierpnia 2026 r. Dokumentacja prac planistycznych została przekazana do tut. urzędu w dniu 28 sierpnia 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 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 2026 r. poz. 538 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p, Rada Gminy Nielisz uchwaliła miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nielisz w części obrębu geodezyjnego Nielisz (w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej nr 837).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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 wyniku analizy powyższego aktu organ nadzoru stwierdził, że § 6 ust 8 badanej uchwały został podjęty z naruszeniem art. 6 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.), oraz art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r., poz. 733), zwanej dalej u.c.p.g.

Zgodnie z treścią art. 6 ust.1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 23 października 2024 r., sygn. II SA/Go 286/24, wskazał że: „uchwała rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, który jak to wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, jest źródłem prawa. Jego obowiązywanie jest ograniczone pod względem terytorialnym - do obszaru gminy. Uchwała taka, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. W ocenie Sądu poszanowanie takie oznacza, iż wykładnia przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązujących”.

W myśl uregulowania w art. 5 ust.1 pkt 2 u.c.p.g., właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

W § 6 ust. 8 badanej uchwały Nr XXIV/149/2026 ustalono następujące zasady obsługi oraz modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie odprowadzania ścieków: *„nakazuje się odprowadzenie ścieków do sieci kanalizacji sanitarnej, przy czym dopuszcza się ich odprowadzanie do indywidualnych zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków (do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej)”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 października 2018r. sygn. akt: II SA/Wr 503/18 stwierdził, że z uregulowania w art. 5 ust.1 pkt 2 u.c.p.g., wynika, iż: „co do zasady w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę, właściciele nieruchomości mają w pierwszej kolejności obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, przy czym przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe dopiero wówczas, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych oraz, gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Tak więc, właściciel nieruchomości może realizować prawo do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA: z dnia 14 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 49/10, z 29 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 440/08, z 9 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 75/12, z 7 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 48/12).” W rezultacie, Sąd uznał za niezgodne z aktem wyższego rzędu wyłączenie możliwości korzystania przez właścicieli działek z przydomowych oczyszczalni ścieków, którego wprowadzenie w planie stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego oraz ingerencję w uprawnienia właściciela nieruchomości przyznane mu przez ustawę.

Oceniając zatem prawidłowość przytoczonego wyżej § 6 ust. 8 badanej uchwały w kontekście uregulowania w art. 5 ust.1 pkt 2 u.c.p.g. stwierdzić należy, że Rada Gminy wprowadziła w planie zagospodarowania przestrzennego niezgodne z aktem wyższego rzędu ograniczenie możliwości korzystania przez właścicieli działek z przydomowych oczyszczalni ścieków, dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego oraz ingerując w uprawnienia właścicieli nieruchomości przyznane im przez ustawę, do czego nie miała kompetencji. Posłużenie się we wskazanym postanowieniu uchwały kategorią zwrotną: „do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej” oznacza bowiem, iż odprowadzanie ścieków do przydomowych oczyszczalni ścieków będzie możliwe tylko do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej. Przepis art. 5 ust.1 pkt 2 u.c.p.g. stanowi natomiast, że: „przyłączenie nieruchomości do sieci

kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.”

Kolejno wskazać należy, iż w § 6 ust. 2 pkt 2 w ramach określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasad kształtowania krajobrazu wprowadzono m. in: „zakaz stosowania nawozów i środków ochrony roślin stwarzających zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska”

Zgodnie z art. 35. ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin. (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 624) *środki ochrony roślin należy stosować w taki sposób, aby nie stwarzać zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska, (...) oraz zgodnie z art. 36. ust. 1 tej samej ustawy: zabrania się stosowania środków ochrony roślin, które zostały zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1272/2008 zaklasyfikowane jako stwarzające zagrożenie dla zdrowia człowieka, na terenach placów zabaw, żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych, szpitali, stref ochronnych "A" wydzielonych na obszarach uzdrowisk lub obszarach ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu przepisów o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.*

Kwestia stosowania środków ochrony roślin została rozstrzygnięta przez ustawodawcę i nie ma podstaw aby jakichkolwiek rozstrzygnięć w tym zakresie dokonywała rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Kolejno w § 6 ust. 3 uchwały dotyczącym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasad kształtowania krajobrazu w granicy korytarza ekologicznego „Polesie-Roztocze” wprowadzono „*nakaz zachowania i kształtowania drożności ekologiczno-przestrzennej*” oraz „*nakaz dostosowania struktur krajobrazu (tworzących obszar korytarza ekologicznego) do wymagań bytowych i migracyjnych grup gatunków chronionych (o określonych potrzebach terytorialnych); zgodnie z ustaleniami szczegółowymi niniejszego planu*” który stanowi wysoce nieprecyzyjne ustalenie dla zasad kształtowania zabudowy. Brak precyzyjnego określenia na czym miało by polegać „*dostosowanie struktur krajobrazu*” powoduje iż zapis ten stanowi nieostre i niesprecyzowane pojęcie powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania tekstu uchwalanej normy.

Ponadto w § 6 ust. 4 zawarto ustalenia dot. Systemu Przyrodniczego Gminy Nielisz (PSG), który objęto ochroną planistyczną. Jednakże w ocenie tut. organu nadzoru zapisy: „*zakaz lokalizacji wszelkich nowych elementów zagospodarowania, które mogą zagrażać w sposób bezpośredni lub pośredni wodom podziemnym (ochrona wód podziemnych GZWP Nr 407), nakaz eliminowania zaistniałych zagrożeń środowiskowych (np.: „dzikich” wysypisk odpadów, nieszczelnych szamb); nakaz rozwoju technicznej infrastruktury ochrony środowiska (w tym kanalizacji sanitarnej)* stanowią nieprecyzyjne ustalenia dla zasad kształtowania zabudowy, których tematyka została już zawarta pozostałych zapisach przedmiotowej uchwały i przepisów odrębnych które zostały także przywołane.

Umieszczanie w tekście planu jednostek redakcyjnych powtarzających materię uregulowaną już w innych fragmentach tej samej uchwały bądź wprost wynikającą z powszechnie obowiązujących przepisów odrębnych (do których uchwała i tak się odwołuje), stanowi zbędną redundancję normatywną. Wprowadza to do obrotu prawnego niepotrzebny dualizm regulacyjny oraz ryzyko interpretacyjnej sprzeczności, co przesądza o nieprecyzyjnym charakterze przedmiotowych ustaleń i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi akt prawa miejscowego, powinien kierować się zasadą prawidłowej legislacji. Nakazuje ona formułowanie przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Zapisy planu powinny być na tyle precyzyjne, czytelne i jednoznaczne, by na etapie realizacji jego postanowień, nie było wątpliwości co do właściwej interpretacji jego ustaleń. Na konieczność sporządzenia planu miejscowego w sposób czytelny wskazał m.in:

- Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18: „1. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do

parametrów lokalizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych”,

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1476/19: „Plan miejscowy pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”.

Uchwała Nr XXIV/149/2026 jest obarczona również inną wadą prawną.

Przepisy § 6 ust. 8 badanej uchwały naruszają przepisy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) - dalej u.p.o.ś. W myśl art. 114 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. W art. 113 ust. 2 pkt 1 u.p.o.ś. - do którego odsyłają cytowane wyżej przepisy - zostały wyszczególnione następujące tereny podlegające ochronie akustycznej: a) pod zabudowę mieszkaniową, b) pod szpitale i domy pomocy społecznej, c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, d) na cele uzdrowiskowe, e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, f) pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. To wyliczenie doznało dalszego uszczegółowienia w wydanym na podstawie u.p.o.ś. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112), w którym określono dopuszczalne poziomy hałasu odrębnie dla niżej wymienionych w pkt 1-4 grup terenów (Tabela 1): pierwsza grupa: a) strefa ochronna "A" uzdrowiska i b) tereny szpitali poza miastem; druga grupa: a) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, b) tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, c) tereny domów opieki społecznej, d) tereny szpitali w miastach; trzecia grupa: a) tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, b) tereny zabudowy zagrodowej, c) tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, d) tereny mieszkaniowo-usługowe oraz czwarta grupa to tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców.

Rada Gminy w § 6 ust. 8 pkt 2 badanej uchwały zdecydowała iż w przypadku terenów oznaczonych symbolem RM – tereny zabudowy zagrodowej - nie ustala się standardów akustycznych, co skutkuje pogorszeniem warunków akustycznych na obszarze opracowania planu miejscowego (chronionych aktem prawa wyższej rangi – ustawą) a do takiego ustalenia w miejscowym planie Rada Gminy Nielisz nie została przepisami prawa upoważniona.

Przedmiotowa uchwała Nr XXIV/149/2026 obarczona jest również błędami redakcyjnymi. W § 13 ust. 1 pkt 11 ww. uchwały wprowadzono odwołanie do § 11 ust. 3, gdzie taka jednostka redakcyjna nie występuje w przedmiotowej uchwale.

Uznanie błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 7 sierpnia 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 709/24 ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVI/316/2023 Rady Gminy Strachówka z 25 maja 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie części miejscowości Kąty-Miąski i Kąty Czernieckie, gminy Strachówka, wskazał, iż: „(...)istotnie naruszono zasady sporządzania planu również poprzez przyjęcie unormowań § 16 pkt 4 i § 16 pkt 5 m.p.z.p. Przepisy te błędnie odsyłają do nieistniejących jednostek redakcyjnych. Zgodnie z § 16 pkt 4 zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem P/U-4 ustala się zasady obsługi w zakresie komunikacji na warunkach określonych w § 13 ust. 1. Natomiast § 16 pkt 5 m.p.z.p. stanowi, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem P/U-4 ustala się zasady systemu parkowania na warunkach określonych w § 13 ust. 2. § 13 zaskarżonej uchwały nie zawiera natomiast żadnych ustępów i stanowi, że zakazuje się tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, z wyjątkiem zgodnego z dotychczasowym użytkowaniem.”

Końcowo wskazać należy, iż analiza przesłanych materiałów cyfrowych wykazała, że granica obszaru objętego aktem planowania przestrzennego zapisana w strukturze wektorowej pliku GML nie pokrywa się z

granicą uwidocznioną na cyfrowej reprezentacji części graficznej z nadaną georeferencją w postaci pliku GeoTIFF. Powyższe oznacza, że dwa obligatoryjne elementy tego samego aktu planowania przestrzennego prezentują odmienny zasięg przestrzenny i są ze sobą sprzeczne. Tego rodzaju niespójność geometryczna stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania aktu planowania przestrzennego. Dokumentacja cyfrowa musi zachowywać pełną integralność, a dane wektorowe (GML) powinny stanowić dokładne odzwierciedlenie rysunku planu (GeoTIFF).

Powyższy stan faktyczny oznacza uchybienie wymogom określonym w art. 67a ust. 5 u.p.z.p. w powiązaniu z § 7 rozporządzenia. Istnienie dwóch sprzecznych dokumentacji zasięgu przestrzennego uchwały uniemożliwia ustalenie rzeczywistych granic jej stosowania.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/149/2026 Rady Gminy Nielisz z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nielisz w części obrębu geodezyjnego Nielisz (w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej nr 837) w całości 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

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Nielisz
2. Przewodniczący Rady Gminy Nielisz