



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 kwietnia 2024 r.

Poz. 2030

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.152.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 1, art. 20, art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm) w zw. z art. 66 ust. 2 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).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXIV/521/2024 Rady Gminy Czudec z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Strachociny” w miejscowości Pstrągowa w gminie Czudec.

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2024 r. Rada Gminy Czudec podjęła uchwałę nr LXIV/521/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Strachociny” w miejscowości Pstrągowa w gminie Czudec. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 marca 2024 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 5 kwietnia 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Na wstępie podkreślić należy, że zgodnie z art. 66 ust. 2 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), dalej: „u.p.z.p.”, która weszła w życie 24 września 2024 r. 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. W związku z powyższym w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Ocena legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest z uwzględnieniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do wskazanej normy, nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powodują istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Regulacja ta wyznacza sposób kontroli uchwał planistycznych. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego może być wydane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Z kolei zasady sporządzania aktów planistycznych wiążą się z merytoryczną zawartością takich aktów, a więc części tekstowej i graficznej oraz innych załączników, określonych w nim ustaleń, jak również standardów dokumentacji planistycznej. Wymogi co do zawartości planu miejscowego określone są w art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., wymogi wprowadzanych ustaleń wyznacza art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa,

standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego (tak wyrok NSA z 25.06.2015r., II OSK 1328/15).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Czudec uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że brak jest zgodności przeznaczenia terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z kierunkami wyznaczonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czudec w zakresie części terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4.RM przeznaczonego pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, gdyż zgodnie z wrysem ze studium umieszczonym w części graficznej planu fragment tego terenu znajduje się w konturze oznaczonym symbolem 4R - tereny rolne (1-13). Zgodnie z częścią tekstową studium obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej obejmują tereny upraw rolnych i użytków zielonych, użytkowane rolniczo z ograniczoną możliwością zabudowy oraz lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, w którym wydzielony został obszar oznaczony na rysunku studium symbolem m.in. 4R – tereny rolne z zakazem zabudowy, z dopuszczeniem poza terenami rolnymi klasy III lokalizację stacji bazowej telefonii komórkowej o wysokości nie większej niż 65 m. Mając powyższe na uwadze, w konturze 4R nie dopuszczono możliwości wyznaczenia w planie miejscowym terenów pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich.

Przyjęcie w uchwalonym przez Radę Gminy Czudec planie miejscowym dla terenu 4.RM – terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich przeznaczenia całkowicie odmiennego od wskazanego w studium terenu rolnego z zakazem zabudowy oznaczonego symbolem 4R stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała również brak zgodności przeznaczenia terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z kierunkami wyznaczonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czudec w zakresie części terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 13R przeznaczonego pod tereny rolnicze, gdyż zgodnie z wrysem ze studium fragmenty tego terenu znajdują się w konturze oznaczonym symbolem 3Ls - las (1-3), natomiast w tekście studium brak jest dopuszczenia na obszarze leśnym terenów rolnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe również stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 65 ust. 1 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) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r. i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Brak zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Studium jest zasadniczą dyrektywą, która przesądza o przeznaczeniu terenu objętego granicami projektu planu. Każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza jego merytoryczne założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium. Zgodnie z powyższym przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy.

Podkreślić należy, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości

projektów planów miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 32/08 - ONSA i WSA 2009, Nr 4, poz. 72 i wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 106/00). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy.

Reguła związania ustaleniami studium przy sporządzaniu planów miejscowych wynika z art. 9 ust. 4 u.p.z.p.. Zasada ta znajduje również potwierdzenie w art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., , ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Konsekwencją unormowania art. 9 ust. 4 ustawy jest to, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 563/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 817/06). Zatem określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę, czy działalność. W związku z powyższym rada gminy może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium jest zatem dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium w trybie, w jakim jest uchwalane (art. 27 ustawy). Sprzeczność między ustaleniami studium i planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliguje do stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Mając na uwadze wykazane naruszenia, w niniejszym przypadku ma zastosowanie przepis art. 28 u.p.z.p., zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w ww. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, dlatego orzekł jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru