



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 3 października 2024 r.

Poz. 4172

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.338.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 września 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 1, art. 20, art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) w brzmieniu przed 24 września 2023 r. 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 IV/32/2024 Rady Gminy Czarna z dnia 20 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Czarna Pastwiska II w miejscowości Czarna, Gmina Czarna, Powiat Łąncucki, Województwo Podkarpackie.

#### Uzasadnienie

W dniu 20 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Czarna podjęła uchwałę nr IV/32/2024 w sprawie zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Czarna Pastwiska II w miejscowości Czarna, Gmina Czarna, Powiat Łąncucki, Województwo Podkarpackie. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 sierpnia 2024 r., natomiast całość dokumentacji planistycznej została przekazana w dniu 16 września 2024 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 23 września 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), która weszła w życie 24 września 2023 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 organ nadzoru dokonał oceny omawianej uchwały na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed 24 września 2023 r., zwaną dalej u.p.z.p., w związku z ustawą 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).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 u.p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa u.p.z.p.

W myśl u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 u.p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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 Czarna uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że ustalenia wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy zawarte w § 11 ust. 4 pkt 2 oraz w § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały zmienianej stanowi naruszenie zapisów Studium gminy Czarna. Zgodnie z art. 2 pkt 31 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, intensywność zabudowy to stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, natomiast w art. 2 pkt 32 ww. ustawa definiuje nadziemną intensywność zabudowy jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

W przedmiotowej zmianie planu dla terenów oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P ustalono „nadziemną intensywność zabudowy nie mniejszą niż 0,04 i nie większą niż 1,4”. Tereny te znajdują się w Studium Gminy Czarna w obszarze lokalizacji usług i produkcji oznaczonym symbolem U/P<sup>19</sup>, dla którego ustalono „wskaźnik intensywności zabudowy 0,04-1,5 dla działki budowlanej (terenu inwestycji)”. W związku z powyższym, ustalenie maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy o wartości 1,5 przy braku zakazu w planie lokalizacji kondygnacji podziemnych, stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 zbior 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). Określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części. Sprzeczność między ustaleniami studium i planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliuguje do stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10 ; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07). Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). Postanowienia studium

są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć, gdyż stanowi to istotne naruszenie art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto w § 2 ust. 1 pkt 9 przedmiotowej uchwały w zakresie § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały zmienianej nr III/33/2019 Rady Gminy Czarna w sprawie uchwalenia planu miejscowego, ustalono dostępność komunikacyjną terenu 2U-P m.in. z drogi lokalnej 018 KD/Z do drogi powiatowej Nr 1382R Rzeszów – Trzebowniko – Łukawiec – Czarna. Brak jest terenu drogi lokalnej oznaczonej symbolem „018 KD/Z” w przedmiotowej zmianie planu oraz w planie sąsiadującym z terenem 2U-P uchwalonym uchwałą Nr X/96/2007 Rady Gminy Czarna z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Czarna – Pastwiska. Na załączniku nr 1 do niniejszej uchwały wskazany został teren oznaczony symbolem 018.KD/L, który znajduje się poza granicami zmiany planu, aczkolwiek może stanowić dostęp komunikacyjny do drogi lokalnej dla terenu 2U-P. Teren 018.KD/L znajduje się w granicach uchwały Nr X/96/2007 Rady Gminy Czarna i stanowi teren drogi publicznej klasy L.

Powyższa uwaga stanowi niezgodność części tekstowej uchwały z częścią graficzną, co stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404). W konsekwencji, brak jest ustalonej dostępności komunikacyjnej dla terenu 2U-P poprzez teren oznaczony symbolem 018.KD/L.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że część graficzna planu miejscowego powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 8, str. 159).

Ponadto, jak wiadomo, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podstawowy akt normatywny spełniać powinien kryteria poprawności i legalności. Z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych jednoznacznie wynika, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r. Sygn.akt II OSK 1804/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2024 r. Sygn.akt II SA/Wr 475/23).

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  
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

**Magdalena Kryczka**