



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 października 2025 r.

Poz. 3894

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.314.2025 **WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 15 października 2025 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVIII(124)2025 Rady Gminy Dynów z dnia 9 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 989/1 i 989/3 w obrębie Łubno, gmina Dynów.

Uzasadnienie

W dniu 9 września 2025 r. Rada Gminy Dynów podjęła uchwałę Nr XVIII(124)2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 989/1 i 989/3 w obrębie Łubno, gmina Dynów. Uchwała ta została doręczona do organu nadzoru w dniu 15 września 2025 r.

Z uwagi na treści i rozstrzygnięcia zawarte w tej uchwale organ nadzoru pismem z dnia 3 października 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze wskazując naruszone przepisy prawa i informując o możliwości złożenia wyjaśnień.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., ; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98). W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Podstawę materialno-prawną badanej uchwały stanowi art. 20 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu przed nowelizacją), który stanowi, że 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 miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały. Z kolei zasady sporządzania planu określa art. 15 w/w ustawy, a konsekwencje naruszenia tych zasad określa art. 28 ust. 1 ustawy stanowiący, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Dokonując analizy uchwały, Organ nadzoru stwierdził, że zapisy przedmiotowego planu miejscowego naruszają ustalenia Studium Gminy Dynów w zakresie wskazanego przeznaczenia terenu działek nr 989/1 i 989/3. W Studium ww. działki znajdują się na terenach leśnych, zadrzewionych i zakrzewionych oraz łąkach i pastwiskach, natomiast w planie miejscowym ustalono przeznaczenie pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej. W Studium Gminy Dynów wskazano tereny o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, do adaptacji i uzupełnień w ramach nowej i istniejącej zabudowy, z zamiarem sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak ww. działki, objęte przedmiotową uchwałą, nie znajdują się w granicach tych terenów.

W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały wskazano, iż w związku z „ustaniem przesłanek” stanowiących o przeznaczeniu działek nr 989/1 i 989/3 pod „tereny leśne”, tj. poprzez wycięcie drzew, Rada Gminy mogła ustalić dla nich nowe przeznaczenie niezgodne z ustaleniami Studium. W Studium znajduje się zapis o treści: „zmiana funkcji lub ograniczeń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w przypadku ustania przesłanek prowadzących do wprowadzenia tych funkcji lub ograniczeń w trybie zmiany miejscowego planu, zgodnie z obowiązującymi przepisami”.

Pismem z dnia 9 października 2025 r. Wójt Gminy Dynów przedstawił wyjaśnienia i wskazał na zasadność przyjęcia kwestionowanych przez organ nadzoru zapisów uchwały, jak również przesłał dane przestrzenne stanowiące załącznik do uchwały. Organ Gminy wskazał w szczególności, że „Obszar objęty uchwałą według studium posiada przypisaną funkcję leśną, jako zgeneralizowaną w odniesieniu do miejscowego planu z 2003 r., w którym to przedmiotowe działki ujęte są jako teren ZL – obszar pod zalesienie. Studium jako kierunek rozwoju, dopuszcza dla terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jego zmianę, zgodnie z pozostałymi ustaleniami dla strefy, w której teren ten leży. W tym przypadku strefa funkcjonalno-przestrzenna A – osadniczo-rolnicza, dla której przewidziana jest m.in. zmiana funkcji lub ograniczeń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w przypadku ustania przesłanek prowadzących do wprowadzenia tych funkcji lub ograniczeń w trybie zmiany miejscowego planu, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dla działek objętych niniejszym miejscowym planem przesłanki takie ustały – użytek leśny (zgodnie z Ewidencją Gruntów i Budynków), będący gruntem prywatnym, został pozbawiony tej funkcji poprzez wycięcie drzew. Właściciel podjął kroki w stronę zmiany zagospodarowania terenu i złożył wnioski w tej sprawie.

Po zapoznaniu się z przedstawionymi przez Wójta Gminy Dynów wyjaśnieniami, organ nadzoru podtrzymał swoje stanowisko, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Należy zauważyć, że w wyjaśnieniach Organ gminy przede wszystkim nawiązuje do okoliczności, które zawarte zostały w uzasadnieniu kwestionowanej uchwały i do zapisu Studium, dopuszczającym zmianę funkcji lub ograniczeń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego „w przypadku ustania przesłanek prowadzących do wprowadzenia tych funkcji lub ograniczeń w trybie zmiany miejscowego planu, zgodnie z obowiązującymi przepisami”.

W ocenie Organu nadzoru z powyższych uregulowań nie wynika możliwość określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia terenu niezgodnego z wytycznymi Studium, wbrew wymogowi powszechnie obowiązującego prawa, tj. art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Omawiany zapis Studium wręcz wskazuje na konieczność respektowania obowiązujących przepisów. Dotyczy on procedury wprowadzania zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale jedynie w zakresie „funkcji lub ograniczeń”, a nie w zakresie przeznaczenia terenu.

Podsumowując powyższe, w ocenie Organu nadzoru, plan miejscowy nie może wprowadzać zmian w zakresie wyznaczonych w studium, kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania. Może jedynie je doprecyzować, niemniej jednak w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany. Pomimo, iż organy gmin posiadają większą swobodę przy tworzeniu planów miejscowych, nie oznacza to jednak dowolności w kształtowaniu przeznaczenia i warunków zagospodarowania w planie miejscowym. Plan ten musi być zgodny z zapisami studium – art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i nie może naruszać jego ustaleń – art. 20 ust. 1 ww. ustawy, gdyż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – art. 9 ust. 4 ww. ustawy (w brzmieniu przed nowelizacją).

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2016 r. o sygn. akt II OSK 296/15, w którym Sąd podkreślił, iż „Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane”. Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 533/20, wskazano, że „skoro więc w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.

Należy ponadto podkreślić, iż Rada Gminy Dynów uchwałą Nr LVII(348)2023 z dnia 28 listopada 2023 r. uchwaliła nowe Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dynów. Gmina w sposób zamierzony i racjonalny dokonała zmiany Studium w porównaniu ze Studium poprzednio obowiązującym, w związku z czym zapisy przedmiotowego planu winny być konsekwencją wyznaczonych w nowym Studium, kierunków i zasad zagospodarowania, odzwierciedlających aktualne potrzeby Gminy. Tak więc, co już powyżej zostało wskazane, plan miejscowy nie może wprowadzać zmian w zakresie ustalonych kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji, tym bardziej w sytuacji, kiedy Gmina w sposób zamierzony dokonała zmian kierunków w obowiązującym Studium w krótkim czasie przed uchwaleniem niniejszego planu.

Przytoczone wyżej niezgodności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Kwestionowana uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób istotny narusza przywołane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność w całości.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru