



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 czerwca 2025 r.

Poz. 3163



Lublin, dnia 18 czerwca 2025[^]r.

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.29.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/79/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 285/3 i 284/2, położonych w gminie Kazimierz Dolny, obręb Parchatka

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XII/79/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 285/3 i 284/2, położonych w gminie Kazimierz Dolny, obręb Parchatka.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/79/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym została dostarczona wraz z dokumentacją prac planistycznych organowi nadzoru w dniu 23 maja 2025 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) oraz 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 Miejska w Kazimierzu Dolnym uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla działek o numerach ewidencyjnych 285/3 i 284/2, położonych w gminie Kazimierz Dolny, obręb Parchatka.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Miejską w Kazimierzu Dolnym 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.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania zmiany miejscowego planu przystąpiono w dniu 26 października 2023 r. (uchwała Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym Nr LX/412/23). W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. Jak stanowi art. 27 powyższej ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 XII/79/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 maja 2025 r. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie „zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

Jedną z zasad uchwalenia planu miejscowego jest wynikająca z art. 20 ust. 1 zgodność ustaleń planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami wynikającymi z planu ogólnego, przez który do czasu jego uchwalenia należy rozumieć aktualnie obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowywania przestrzennego gminy.

Analiza planu przyjętego uchwałą Nr XII/79/25 wykazała, iż ustalenia dla terenu o symbolu 1RZM-RZP – teren zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych naruszają ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez Radę Miejską w Kazimierzu Dolnym uchwałą Nr IV/23/19 z dnia 28 stycznia 2019 roku.

Jak wynika z rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny teren 1RZM-RZP znajduje się częściowo w obszarze opisanym jako tereny łąk i pastwisk położone w obszarach den dolin (RZ). Dla tego terenów studium wskazuje:

„4. Kierunek przeznaczenia – łąki i pastwiska, terenu rolne.

5. Zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu:

a) zakaz lokalizacji nowej zabudowy;

b) utrzymanie istniejącej na dzień uchwalenia „Zmiany Studium...” zabudowy,) z możliwością przebudowy, nadbudowy, rozbudowy, remontu i konserwacji zgodnie ze standardami kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu określonymi dla terenów M, z zastrzeżeniem ust. 3;

c) utrzymanie istniejących zadrzewień śródpolnych oraz oczek wodnych;

d) dopuszcza się lokalizację wód powierzchniowych i urządzeń wodnych.

6. Obowiązuje utrzymanie funkcji i przeznaczenia istniejącej zabudowy o której mowa w lit b.”

Pomimo jednoznacznie sformułowanych w studium zapisów dotyczących **zakazu lokalizacji nowej zabudowy**, w planie miejscowym dla terenu 1RZM-RZP w części pokrywającego się z granicami terenu RZ w studium, plan ustala teren zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych ogrodnictwa. Ponadto podczas uzgodnień projektu planu Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska pismem z dnia 22 października 2024 r. zwróciła uwagę na fakt, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 285/3 i 284/2 położonych w obrębie Parchatka naruszają i wykraczają poza ustalenia SUiKZP miasta i gminy Kazimierz Dolny. Kwestia ta również wskazana była w opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno- Architektonicznej.

W wyroku z dnia 10 listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że: „Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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” (wyrok NSA z dnia 10.11.2016 r., sygn. akt II OSK 296/15).

Zarówno w doktrynie jak i w orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się powszechnie, że uchwalenie planu miejscowego następuje dopiero wówczas, gdy rada gminy stwierdzi, iż rozwiązania przyjęte w projekcie planu nie naruszają ustaleń studium, a zatem w żaden istotny sposób nie modyfikują, ani nie wykluczają ustaleń studium. Uchybienie temu obowiązkowi prowadzi w każdym wypadku do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w całości lub w części stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Anna Ostrowska: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt wiążący organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – zagadnienia praktyczne, LEX/el. 2012, komentarz praktyczny nr 157780, tak również wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 602/14).

Uchwała Nr XII/79/25 dotknięta jest również innym istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Wskazać należy, iż w §12 ust. 2 pkt 14 wprowadzono zapis: „dopuszcza się lokalizację obiektów budowlanych niebędących budynkami w pasie technicznym i ochronnym od wału przeciwpowodziowego, pod warunkiem uzyskania decyzji zwalniającej właściwego organu Wód Polskich.”

Zgodnie z art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.) w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału. Jak wskazano natomiast w art. 176 ust. 4, jeżeli nie wpłynie to na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 pkt 1-5 ustawy.

Z powyższego wynika, iż kwestia możliwości i warunków lokalizowania obiektów budowlanych w odległości 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego została rozstrzygnięta w ustawie.

Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach.

Pismem z dnia 16 czerwca 2025 roku Burmistrz Kazimierza Dolnego złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia dotyczące wskazanych w zawiadomieniu kwestii zasługują częściowo na uwzględnienie.

W zawiadomieniu z dnia 9 czerwca 2025 roku wskazano, iż w uchwale Nr XII/79/25 Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym wyznaczyła tereny budowlane, dla których ustalone zostały zasady zagospodarowania oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy. Podkreślono, iż organ planistyczny zobligowany był do ustalenia dla terenów zabudowy wskaźnika minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy. W piśmie z dnia 16 czerwca 2025 roku Burmistrz Kazimierza Dolnego poinformował, że w §12 ust 2 pkt 2 określono wskaźnik intensywności nadziemnej zabudowy, a zatem został dopełniony obowiązek wynikający z art 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na uwzględnienie zasługują również wyjaśnienia dotyczące zorganizowania punktu konsultacyjnego. W zawiadomieniu z dnia 9 czerwca 2025 roku zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 8h ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3, 5 po godzinach pracy. Stwierdzono także, iż w zakresie zorganizowanego punktu konsultacyjnego, nienależycie została dopełniona dyspozycja art. 17 pkt 13 w związku z art. 8i ust. 1 pkt 5 i art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez ich przeprowadzenie w godzinach pracy urzędu. W piśmie z dnia 16 czerwca Burmistrz Kazimierza Dolnego poinformował, że przedmiotowa zmiana planu nie ingeruje w prawo własności nieruchomości sąsiednich. Punkt konsultacyjny był prowadzony 23 dni robocze i nie odnotowano żadnej formy zainteresowania osób trzecich. Ponadto była to wyłącznie niewielka zmiana planu miejscowego, obejmująca dwie działki należące do tego samego właściciela. W świetle powyższego wskazane naruszenie trybu sporządzenia planu uznać należy za naruszenie nieistotne.

Stanowisko Burmistrza Kazimierza w zakresie wprowadzenia zapisu „dopuszcza się lokalizację obiektów budowlanych niebędących budynkami w pasie technicznym i ochronnym od wału przeciwpowodziowego”, nie może zostać uwzględnione. Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach podkreślił, iż powyższy zapis nie narusza przepisów wynikających z ustawy Prawo wodne, jest wyłącznie ich przytoczeniem. Niezależnie od powyższego przypominam, że wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych.

Na uwzględnienie nie zasługują również wyjaśnienia w zakresie naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny. W piśmie z dnia 16 czerwca 2025 r. Burmistrz Kazimierza Dolnego wskazał, iż podczas sporządzania studium wnioskowano, aby działki nr 285/3 i 284/2 były przeznaczone pod zabudowę. Poinformował także, że aktualne przeznaczenie tego terenu uniemożliwia rozwój funkcji rolniczych adekwatnych do zamierzeń właściciela. Podkreślił również, iż: *„Rozszerzenie terenu IRZM-RZP w stosunku do zakresu określonego w Studium nie wprowadza dewastacji struktury przestrzennej, gdyż jedynie sankcjonuje istniejącą już zabudowę rolniczą z dopuszczeniem jej modernizacji oraz rozbudowy o nowe obiekty mające służyć nowoczesnemu gospodarstwu rolnemu.”*

Uwzględnienie oczekiwań i wniosków właścicieli nieruchomości nie może stanowić podstawy do przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnego z ustaleniami studium, jak również nie może stanowić podstawy do uznania naruszenia zasad sporządzania planu za nieistotne.

Nie ulega wątpliwości, iż skala mapy na jakiej zostało sporządzone studium nie wskazuje precyzyjnej granicy poszczególnych terenów o określonych kierunkach zagospodarowania, niemniej jednak okoliczność ta nie może stanowić generalnego uzasadnienia dla powiększania terenów budowlanych kosztem obszarów, na których studium nie dopuszcza zabudowy. O ile zatem w planie miejscowym możliwe są niewielkie przesunięcia w stosunku do granicy działki ewidencyjnej w zakresie terenów budowlanych o różnych kierunkach zagospodarowania, o tyle wyznaczanie terenów inwestycyjnych na terenach zieleni, dla których studium wprost zakazuje lokalizacji zabudowy nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

Niewątpliwie uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 684/22).

Reasumując, wymóg, by plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium, jest wymogiem ustawowym zawartym w przepisach art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez wprowadzenie na terenie działek nr 285/3 i 285/2 możliwości realizacji zabudowy w sposób sprzeczny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/79/25 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

Otrzymują:

1. Burmistrz Kazimierza Dolnego
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym