



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia piątek, 10 listopada 2023 r.

Poz. 4966

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.240.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 3 listopada 2023 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),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Uchwały Nr LXXXIV/503/2023 Rady Gminy Miejsce Piastowe z dnia 27 września 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Łężany 1” w gminie Miejsce Piastowe.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 września 2023 r. Rada Gminy Miejsce Piastowe podjęła uchwałę Nr LXXXIV/503/2023 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Łężany 1” w gminie Miejsce Piastowe.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

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 ( art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Wskazać zatem należy, że zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (tekstową i graficzną) określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na

podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

W przedmiotowej uchwale, organ nadzoru stwierdził, iż zapisy planu w zakresie ustalonej minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, wartości wskaźnika intensywności zabudowy oraz geometrii dachów dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW, 2MNW i 3MNW naruszają ustalenia obowiązującego Studium.

Wskazać należy, że standardy kształtowania zabudowy zawarte w Studium w zakresie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych wskazują, iż: „preferowanie dla budownictwa zagrodowego w tym zabudowy z programem agroturystycznym minimalne powierzchnie działki wielkości 0.20 ha, a dla jednorodzinnej wolnostojącej 0.10 ha”. Natomiast, ustalenia zmiany planu w przedmiotowym zakresie wskazują, iż „dopuszcza się podział na działki budowlane. Każda nowo wydzielona działka nie może być mniejsza niż 0,08 ha”.

Z kolei standardy kształtowania zabudowy zawarte w Studium w zakresie wartości wskaźnika intensywności zabudowy wskazują, iż „wskaźnik intensywności zabudowy dla terenów mieszkaniowych: 0,5 – 1,5”. Natomiast, zgodnie z ustaleniami niniejszej zmiany planu dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW, 2MNW i 3MNW ustala się „intensywność zabudowy: od 0,005 do 0,8”;

Ponadto standardy kształtowania zabudowy zawarte w Studium w zakresie geometrii dachów wskazują, iż: „kąty nachylenia dachów od 35° do 45°”. Natomiast, ustalenia niniejszej uchwały dopuszczają kąt nachylenia dachów w granicach 20° - 45°.

Zdaniem organu nadzoru zakres i stopień związania planów ustaleniami studium należy oceniać mając na uwadze odmienny charakter i stopień szczegółowości tych aktów, a zgodności nie można bowiem utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma więc doprecyzować te zasady, ale w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może „wychodzić” poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo).

Z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że plan miejscowy uchwała rada gminy, m.in. po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś według art. 15 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie m.in. z zapisami studium.

Jest niewątpliwe, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium (patrz m.in. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07 ; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08 ; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn.

akt II OSK 1904/10 ; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10 ; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2080/11).

Przytoczona wyżej niezgodność stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec powyższego zastosowanie będzie miał przepis art. 28 ustawy, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego uchwalania. 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 u.s.g., 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 art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto stwierdzono w uchwale następujące nieprawidłowości:

- 1) w zakresie załącznika nr 3 do niniejszej uchwały, stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż:
  - a) rysunek GeoTIFF nie posiada nadanej georeferencji w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz nie został przycięty do granicy wektorowej zmiany planu,
  - b) brak jest łącza (adres URI), pod którym dostępna jest legenda rysunku aktu planowania przestrzennego,
  - c) brak jest podpisu - plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach;
- 2) dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie przedstawia zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu przed 24 września 2023 r. wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2 w brzmieniu przed 24 września 2023 r. Wskazuje się, że nie przeprowadzono, stosownie do art. 32 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania kwestionowanej uchwały, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż stosownie do art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu przed 24 września 2023 r. wójt w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co najmniej raz w czasie kadencji rady.
- 3) W przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż ogłoszenie prasowe dot. przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego nie zawiera daty, o której mowa w § 11 ust. 2 i 4 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 z późn. zm.).

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Mariusz Jabłoński**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**