



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 5 października 2016 r.

Poz. 4449

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.49.65.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§2 ust. 1 pkt 4, §11 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i ust. 4 pkt 2 i pkt 3, oraz §12 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i lit. "c" i ust. 4 pkt 2 we fragmencie: "mieszkalnych wielorodzinnych" i "mieszkalno-usługowych" i pkt 3 uchwały nr XXI/279/16 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie ulicy Fabrycznej.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła m.in. uchwałę nr XXI/279/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie ulicy Fabrycznej.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 1 września 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXI/279/16 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) §2 ust. 1 pkt 4 uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym-dalej: ustawy (Dz. U. z 2016 r. poz. 778-t.j.) w związku z §4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego-dalej: rozporządzenia (Dz. U. nr 164, poz. 1587);

2) §11 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i ust. 4 pkt 2 i pkt 3, oraz §12 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i lit. "c" i ust. 4 pkt 2 we fragmencie: "mieszkalnych wielorodzinnych" i "mieszkalno-usługowych" i pkt 3 uchwały istotnie naruszają art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy.

Mocą **§2 ust. 1 pkt 4 uchwały** postanowiono: "Obowiązującymi ustaleniami są następujące oznaczenia graficzne rysunku planu: 4) obowiązujące linie zabudowy;". Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały takiego ustalenia nie zawiera- znajdują się na nim jedynie nieprzekraczalne linie zabudowy stanowiące obowiązujące ustalenia planu.

W wyniku powyższego zachodzi istotna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną w zakresie obowiązujących ustaleń planu miejscowego, a taka sprzeczność stanowi istotne naruszenie prawa, tj. wyrażone w art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące jego wiążących ustaleń, wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego.

Mocą art. 20 ust. 1 zd. drugie ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ponadto, zgodnie z §8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 marca 2014 r., sygn. 15/2014).

W związku z powyższym, w przypadku obowiązującego ustalenia w postaci obowiązujących linii zabudowy brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu planu z jego rysunkiem w tej kwestii, mającej wpływ na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Według Organu Nadzoru realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 ustawy pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Skoro w uchwale wyraźnie wskazano, że do obowiązujących ustaleń planu miejscowego należą obowiązujące linie zabudowy, zdaniem Organu Nadzoru, element ten powinien być odzwierciedlony w sposób identyczny na rysunku planu. Jak stwierdzono w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2014 r. (sygn. LEX-I.4131.31.2014.BŁ), skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem, także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce.

Sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami z części graficznej tego aktu powoduje konieczność wyeliminowania z treści omawianej uchwały §2 ust. 1 pkt 4 uchwały.

Dla terenów oznaczonych w tekście uchwały symbolem 1MW w §11 ust. 1 uchwały ustalono przeznaczenie w postaci terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W dalszych zapisach tego paragrafu na omawianym terenie, m.in.: 1) dopuszczono lokalizację budynków mieszkalnych wielorodzinnych (**§11 ust. 1 lit. "a" uchwały**); 2) ustalono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy dla nowych budynków mieszkalnych (**§11 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 uchwały**). Natomiast §12 ust. 1 uchwały ustanawia dla terenu 1M/U przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Na omawianym terenie, m.in.: 1) dopuszczono lokalizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolno stojących i bliźniaczych oraz wielorodzinnych (**§12 ust. 2 pkt 1 lit. "a" uchwały**), a także budynków mieszkalno-usługowych (**§12 ust. 2 pkt 1 lit. "c" uchwały**); 2) ustalono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy dla nowych budynków mieszkalnych wielorodzinnych i mieszkalno-usługowych (**§12 ust. 4 pkt 2 uchwały**) oraz dla nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych (**§12 ust. 4 pkt 3 uchwały**).

Przytoczone przepisy uchwały umożliwiają realizację nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach 1MW i 1M/U. Należy jednak zauważyć, że tereny te w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr VII/57/15 z dnia 30 kwietnia 2015 r., znajdują się w obszarze oznaczonym symbolem AG. Studium dla terenów AG ustala przeznaczenie w postaci m.in. terenów aktywności gospodarczej z zakresu usług (handel, gastronomia, hotelarstwo, oświata i edukacja, sport i rekreacja, administracja i obsługa biurowa, rzemiosło), produkcji i przemysłu, składów, magazynów, baz transportu i logistyki, stacji paliw. W kwestii lokalizacji na tych terenach zabudowy mieszkaniowej studium dopuszcza jedynie istniejące obiekty o funkcji mieszkaniowej, co *a contrario* oznacza, że brak jest możliwości lokalizowania na tym obszarze nowej zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (część 2.2.9. lit. "c" tekstu studium, str. 83-84).

Wskazana sprzeczność między ustaleniami planu miejscowego, przyjętego omawianą uchwałą a ustaleniami studium w kwestii możliwości lokalizowania nowej zabudowy na terenach 1MW i 1M/U stanowi istotne naruszenie ustaleń studium. Sprzeczność ta została również potwierdzona przez Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie w piśmie z dnia 22 września 2016 r. (sygn. 6721.12.2014-13).

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 ustawy: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.”. Według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze tej ustawy: "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."

Mając na uwadze wskazany już wyżej art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 (" Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (...)" ) i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W uchwale nr XXI/279/16 nienaruszalność ta w przypadku §11 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i ust. 4 pkt 2, oraz §12 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i lit. "c" i ust. 4 pkt 2 we fragmencie: "mieszkalnych wielorodzinnych" i "mieszkalno-usługowych" i pkt 3 uchwały- przewidujących lokalizację nowej zabudowy mieszkaniowej na oznaczonych w studium terenach AG, nie została zachowana.

Rada gminy przy uchwalaniu planu miejscowego jest zatem bezwzględnie związana ustaleniami studium. Oczywistym jest, 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. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). W przypadku uchwały nr XXI/279/16 Rada Miejska, widząc celowość dopuszczenia na terenach oznaczonych w studium jako AG możliwości realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej powinna zainicjować w sposób określony w art. 9 ust. 1 ustawy procedurę zmiany obowiązującego studium w omawianym zakresie podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany. Następnie w wyniku przeprowadzenia procedury określonej w art. 11 ustawy powinna przyjąć uchwałę w sprawie zmiany studium dopuszczającą postulowane w przyszłym planie miejscowym przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*