



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2016 r.

Poz. 4450

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.49.66.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 października 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

§4 ust. 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 6, ust. 2 pkt 1 we fragmencie: "1KDD", ust. 3 pkt 2 lit. "b", ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 3 we fragmencie: "1P/U, 1US", pkt 4, pkt 5 lit. "b", ust. 6 we fragmencie: "1KDD" i ust. 9 we fragmentach: "1US", "1P/U" i "1KDD", §6 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: "i 1KDD", §10, §11, §12 i §16 uchwały nr XXI/278/16 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 Cypriana Kamila Norwida oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów: 1US/UO, 1P/U, 2P/U i 2KDPJ.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła m.in. uchwałę nr XXI/278/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie, dla terenów w rejonie ulicy Cypriana Kamila Norwida.

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

W toku badania legalności uchwały nr XXI/278/16 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) §4 ust. 1 pkt 3 i pkt 6, ust. 2 pkt 1 we fragmencie: "1KDD", ust. 5 pkt 3 we fragmencie: "1US" i pkt 5 lit. "b", ust. 6 we fragmencie: "1KDD" i ust. 9 we fragmentach: "1US" i "1KDD", §6 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: "i 1KDD", §12 i §16 uchwały oraz załącznik nr 1 do uchwały w zakresie terenów: 1US/UO i 2KDPJ istotnie naruszają 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) §4 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 2 lit. "b", ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 3 we fragmencie: "1P/U", pkt 4 i i ust. 9 we fragmencie: "1P/U", §10 i §11 uchwały oraz załącznik nr 1 do uchwały w zakresie terenów: 1P/U i 2P/U istotnie naruszają art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy.

Dla terenu oznaczonego w uchwale symbolem 1US **§12 ust. 1 uchwały** ustala przeznaczenie w postaci usług sportu i rekreacji. Natomiast w **§16 ust. 1 uchwały** ustalono przeznaczenie terenu 1KDD jako terenu dróg publicznych dojazdowych. Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nie zawiera ani terenu 1US ani terenu 1KDD (mimo oznaczenia na legendzie). **Na rysunku planu** znajduje się **teren 1US/UO** zdefiniowany jako tereny usług sportu i rekreacji, a więc teren o przeznaczeniu odmiennym niż oznaczony

w tekście jako 1US. Dodatkowo **na załączniku graficznym nr 1 do uchwały** znajduje się **teren 2KDPJ**, co do którego brak jest ustaleń w tekście uchwały.

W wyniku powyższego zachodzi istotna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną w zakresie obowiązujących ustaleń planu miejscowego dotyczących przeznaczenia określonych terenów, 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. To samo dotyczy ustaleń zawartych w części graficznej planu miejscowego - powinny mieć one równoznaczne z ustaleniami części tekstowej.

Mocą art. 20 ust. 1 zd. drugie ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Również §4 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. 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 omawianych terenów brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu planu z jego rysunkiem w tak fundamentalnej kwestii jak przeznaczenie konkretnych terenów, mającej wpływ na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę, że dopuszczalnym było ustanowienie przeznaczenia mieszanego: zabudowy usługowej w dziedzinie sportu i rekreacji oraz oświaty, jednakże część graficzna planu przewidująca takie mieszane przeznaczenie podstawowe powinna zostać odzwierciedlona w części tekstowej planu.

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 plan na wskazanych wyżej terenach przewiduje określone przeznaczenie, zdaniem Organu Nadzoru, element ten powinien być odzwierciedlony w sposób identyczny na rysunku planu. Podobnie rysunek planu nie może wyznaczać przeznaczenia terenów, które nie zostały przewidziane i nie posiadają ustaleń w zakresie ich przeznaczenia i sposobu zagospodarowania w tekście 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 §12 i §16 oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów: 1US/UO, 1KDD i 2KDPJ. Z uwagi na bezpośrednie odniesienie do wskazanych terenów konieczne jest również stwierdzenie nieważności §4 ust. 1 pkt 3 i pkt 6, ust. 2 we fragmencie: "1KDD", ust. 5 pkt 3 we fragmencie: "1US" i pkt 5 lit. "b", ust. 6 we fragmencie: "1KDD" i ust. 9 we fragmentach: "1US" i "1KDD", §6 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: "i 1KDD" uchwały.

W **§10 ust. 1 uchwały** zostało ustalone przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 1P/U w postaci zabudowy produkcyjno-usługowej. Na terenie tym dopuszczono, w świetle **§10 ust. 2 pkt 1 lit. "c" i "d" uchwały**, budynki produkcyjne i magazynowe. Identyczne przeznaczenie zostało ustalone w **§11 ust. 1 uchwały** dla terenu 2P/U, na którym **§11 ust. 2 pkt 1 lit. "c" i "d" uchwały** również dopuszcza realizację budynków produkcyjnych i magazynowych.

Tereny 1P/U i 2P/U 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 U. Studium dla terenów U ustala przeznaczenie w postaci usług z zakresu handlu, gastronomii, hotelarstwa, oświaty i edukacji, sportu i rekreacji, administracji i obsługi biurowej, rzemiosła i usług publicznych. W ustaleniach studium dla terenów U brak jest zapisów dopuszczających realizację na tych terenach przeznaczenia związanego z produkcją, przemysłem i związaną z tym przeznaczeniem możliwość realizacji budynków produkcyjnych i magazynowych (część 2.2.5. tekstu studium, str. 82). Produkcja i przemysł w żaden sposób nie mogą być zakwalifikowane również do kategorii usług wskazanych w części 2.2.5. tekstu studium dla terenów U.

Wskazana sprzeczność między ustaleniami planu miejscowego, przyjętego omawianą uchwałą a ustaleniami studium w kwestii przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolami 1P/U i 2P/U stanowi istotne naruszenie ustaleń studium. 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.". Skoro postanowienia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych to brak w studium zapisu o możliwości realizacji na określonym terenie konkretnego przeznaczenia nie oznacza uprawnienia do ustalenia takiego przeznaczenia dla danego terenu w planie miejscowym.

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/278/16 nienaruszalność ta w przypadku §10 i §11 uchwały, ustalających przeznaczenie terenów 1P/U i 2P/U, oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczającym przedmiotowe tereny, 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/278/16 Rada Miejska, widząc celowość zmiany przeznaczenia wskazanych wyżej terenów oznaczonych w studium jako tereny usług (U), gdzie nie przewiduje się realizacji funkcji produkcyjnej (w wyniku m.in. dopuszczenia budowy budynków produkcyjnych i magazynowych), na tereny przewidujące jako podstawowe przeznaczenie również funkcję produkcyjną, 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.

Z uwagi na bezpośrednie odniesienie do wskazanych terenów 1P/U i 2P/U konieczne jest również stwierdzenie nieważności §4 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 2 lit. "b", ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 3 we fragmencie: "1P/U", pkt 4 i i ust. 9 we fragmencie: "1P/U" uchwały.

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