



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.17.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 15 ust. 4 pkt 4 uchwały nr XXXVIII/727/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Kolejowej i Cukrowniczej w południowo-wschodniej części wsi Pustków Żurawski.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/727/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Kolejowej i Cukrowniczej w południowo-wschodniej części wsi Pustków Żurawski, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 maja 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 15 ust. 4 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem 1MW wartości wskaźnika powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak wynika z treści art. 20 ust. 1 zd. 1 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. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, 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 części. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, poprzez niezachowanie spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Kobierzyce.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednym z fakultatywnych elementów planu miejscowego, który określa się w zależności od potrzeb, jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych. W § 15 ust. 4 uchwały, Rada Gminy Kobierzyce, ustalając wskaźniki zagospodarowania terenu o symbolu 1MW ustaliła, że powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych nie może być mniejsza niż 1000 m².

Teren 1MW, wyznaczony w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce, przyjętym uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r., zlokalizowany jest na terenach MW - zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Zgodnie z tabelą nr 38, zawierającą parametry i wskaźniki urbanistyczne dla planów miejscowych (str. 74 tekstu studium), minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych wynosi 1500 m², a w przypadku gdy powierzchnia działki podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działki o wyżej określonych parametrach, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni działek maksymalnie o 10%. Dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie szeregowym, atrialnym i dywanowym: minimalne powierzchnie działek należy ustalić indywidualnie w procedurze sporządzenia planu miejscowego. Mając na uwadze, że teren 1MW w planie miejscowym przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną przewidziany w studium wyjątek dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie znajdzie zastosowania w analizowanym przypadku. Z powyższego wynika zatem, że wskaźnik minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, ustalony w planie miejscowym dla terenu 1MW na poziomie 1000 m² jest niezgodny z minimalną dopuszczalną przez studium wartością na poziomie 1500 m² dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy, przesłanych pismem z dnia 30 maja 2022 r., w tekście studium, w części B, rozdz. 2. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów, w punkcie 2.1 Określenie głównych kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów, w ust. 13 (str. 72) zostało ustalone: „W przypadku, gdy w dniu wejścia w życie niniejszego studium, na danym obszarze występuje zagospodarowanie funkcją inną niż przewidziana w studium i/lub innymi parametrami i wskaźnikami urbanistycznymi, dopuszcza się utrzymanie istniejącej funkcji i/lub parametrów i wskaźników urbanistycznych w sporządzanych nowych planach miejscowych bądź innych dokumentach planistycznych”. Na terenie o symbolu 1MW istnieje historyczna (przedwojenna) zabudowa wielorodzinna na działce nr 41 o powierzchni 2976 m², zatem ustalenie w planie miejscowym minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek o wielkości 1000 m² opisuje istniejące zagospodarowanie w zakresie parametru minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki

Organ nadzoru zwraca uwagę, że wskaźnik powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych ze swej istoty nie może odzwierciedlać istniejącego stanu. Nie jest możliwe, w przypadku tego wskaźnika, powołanie się na wyjątek przewidziany w studium, zgodnie z którym gdy na danym obszarze występuje zagospodarowanie innymi parametrami i wskaźnikami urbanistycznymi niż przewidziane w studium, dopuszcza się utrzymanie istniejących parametrów i wskaźników urbanistycznych w sporządzanych nowych planach miejscowych bądź innych dokumentach planistycznych. Wskaźnik powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dotyczy bowiem działek, które dopiero zostaną wydzielone, a nie tych, które już istnieją.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07).

Wskazać należy, 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 WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt

II SA/Wr 223/10). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, m. in. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Sąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Powyższe stanowisko potwierdza także orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18, wskazał, że: „Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Niewątpliwie jest, że 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. Równocześnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kobierzyce nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą Rady Gminy Kobierzyce, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kobierzyce są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej Gminy Kobierzyce.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi 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.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa