



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 czerwca 2022 r.

Poz. 3212

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.16.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 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 uchwały nr XXXVIII/722/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Lipowej, Malinowej i Jeżynowej we wschodniej części wsi Wysoka, a także załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1MW, 2MW, 3MW i 4MW.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/722/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Lipowej, Malinowej i Jeżynowej we wschodniej części wsi Wysoka, 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. 2 pkt 4 oraz § 15 ust. 3 pkt 1 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 terenów oznaczonych symbolami 1MW, 2MW, 3MW i 4MW wartości wskaźnika powierzchni całkowitej usług oraz wskaźnika wysokości zabudowy dla budynków mieszkalnych i usługowych 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.

W § 15 uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW, 2MW, 3MW i 4MW. Dla wskazanych terenów dopuszczono w ramach przeznaczenia uzupełniającego określone rodzaje zabudowy usługowej. W ust. 2 pkt 4 wskazanej regulacji Rada ustaliła, że w przypadku wprowadzenia usług innych niż niepubliczne usługi oświaty ich powierzchnia całkowita nie może przekroczyć 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego i nie może być większa niż 50 m².

Tereny 1-4MW, wyznaczone w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce, przyjętym uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r., zlokalizowane są na terenach MW, dla których dopuszcza się usługi w przeznaczeniu uzupełniającym, przy czym: „maksymalny udział powierzchni realizującej przeznaczenie dopuszczalne nie może przekroczyć 30% całkowitej powierzchni użytkowej obiektów zlokalizowanych na działce budowlanej” (tabela nr 38, str. 74 studium).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis planu miejscowego w zakresie, w jakim wyłącza z regulacji § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały niepubliczne usługi oświaty jest niezgodny ze studium. Studium wprowadza bowiem ograniczenie w zakresie powierzchni usług realizowanych jako przeznaczenie dopuszczalne, nie dokonując przy tym rozróżnienia na poszczególne rodzaje usług, zaś plan miejscowy wyłącza spod tego ograniczenia niepubliczne usługi oświaty.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy Kobierzyce, przesłanych pismem z dnia 1 czerwca 2022 r., ustalenia planu dotyczące terenów 1MW-4MW zgodne są ze studium na podstawie zapisu w części B, rozdz. 2. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów*, w punkcie 2.1 *Określenie głównych kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów*, w ust. 12 na stronie 72, gdzie zostało ustalone: „W przypadku, gdy na danym obszarze obowiązuje lub obowiązywał wcześniej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z innymi funkcjami lub/i o innych parametrach i wskaźnikach urbanistycznych niż przewidziane w studium, dopuszcza się ich utrzymanie w sporządzanych nowych planach miejscowych bądź innych dokumentach planistycznych”. Jednocześnie Gmina Kobierzyce wyjaśniła, że ustalenia te zostały „przeniesione” z dotychczas obowiązującego dla tych terenów planu miejscowego, uchwalonego uchwałą nr XVII/188/12 z dnia 30 marca 2012 r.

Jak wynika z ustaleń poprzednio obowiązującego planu miejscowego dla terenów 1MW-4MW, zawartych w § 16 ust. 4 pkt 2 lit. b, w przypadku wprowadzenia usług do budynków mieszkalnych wielorodzinnych, ich powierzchnia całkowita nie może przekroczyć 300 m² oraz 50% powierzchni całkowitej wielorodzinnego budynku mieszkalnego. Zgodnie z regulacją zawartą w punkcie 2 lit. c w przypadku wprowadzenia niepublicznych usług oświatowych, ich powierzchnia nie może przekroczyć 150 m² oraz 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego.

Należy zatem stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, wyłączając z regulacji § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały nr XXXVIII/722/2022 niepubliczne usługi oświaty nie dokonała „przeniesienia” tych regulacji z poprzednio obowiązującego planu miejscowego. Wręcz przeciwnie – dokonała wyłączenia dotychczas obowiązującej regulacji, ograniczającej maksymalną powierzchnię niepublicznych usług oświaty dopuszczalną na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Tym samym, w analizowanym przypadku nie było możliwe powołanie się przez Gminę Kobierzyce na przewidziany w studium wyjątek, dopuszczający utrzymanie dotychczas obowiązujących regulacji w sporządzanych nowych planach miejscowych bądź innych dokumentach planistycznych w przypadku ich niezgodności ze studium.

Rozbieżność pomiędzy ustaleniami planu miejscowego a postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce zachodzi również w przypadku ustaleń dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy realizowanej na terenach 1MW-4MW. W § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały Rada Gminy Kobierzyce ustaliła maksymalną wysokość budynków mieszkalnych i usługowych na 14 m. Jak wskazano powyżej tereny 1MW-4MW, wyznaczone w przedmiotowym planie miejscowym,

w studium Gminy Kobierzyce zlokalizowane są na terenach MW, dla których studium przewiduje w zakresie wysokości zabudowy maksimum 12 m (tabela nr 38, str. 74 studium).

Również w tym przypadku Gmina Kobierzyce, uzasadniając wprowadzenie powyższego ustalenia do planu miejscowego, powołała się na wskazany wcześniej wyjątek studium i ustalenia poprzednio obowiązującego planu miejscowego. Zgodnie z § 16 ust. 3 pkt 4 i 5 uchwały nr XVII/188/12 z dnia 30 marca 2012 r. dla terenów 1MW-4MW wysokość budynków mieszkalnych mierzona od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu, nie może przekraczać 12 m dla dachów płaskich a w przypadku zastosowania dachów stromych (min. 30° spadku połaci dachowych) 14 m. Wysokość budynków usługowych, gospodarczych i garaży wolno stojących, mierzona od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu, nie może przekraczać 6 m.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że ustalenia planu, które przewidują maksymalną wysokość budynków mieszkalnych i usługowych wynoszącą 14 m podjęte zostały z naruszeniem ustaleń studium Gminy Kobierzyce. Poprzednio obowiązujący plan miejscowy dopuszczał tak ustaloną wysokość budynków, niemniej jednak wyłącznie dla budynków mieszkalnych i przy zastosowaniu dachów stromych. W przypadku dachów płaskich maksymalna wysokość wynosiła 12 m, natomiast dla budynków usługowych (bez względu na rodzaj dachu) – 6 m. Obecnie, zgodnie z § 15 ust. 3 pkt 5 lit. c uchwały, na terenach 1MW-4MW (znajdujących się poza strefą ochrony konserwatorskiej) można zatem sytuować budynki mieszkalne z dachami o dowolnej geometrii, w tym również płaskimi o wysokości wynoszącej 14 m. Dotychczas przy dachach płaskich maksymalna wysokość zabudowy wynosiła 12 m. Ponadto, w przypadku budynków usługowych maksymalna wysokość uległa zwiększeniu z dotychczasowej wynoszącej 6 m do 14 m.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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. Stąd, 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.

Wskazania wymaga, że wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, w związku z powyższym stwierdzenie nieważności ustaleń w tym zakresie uzasadnia stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń dla terenów 1MW-4MW.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski