



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2022 r.

Poz. 3307

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.22.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 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

uchwały nr XXXVIII/721/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi Raclawice Wielkie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/721/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi Raclawice Wielkie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 maja 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), polegającym na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego poprzez brak ponowienia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie.

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 tryb sporządzania planu miejscowego.

Przez istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2027/10).

Uchwała nr XXXVIII/721/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi Raclawice Wielkie podjęta została w związku z uchwałą nr XVIII/364/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi

Raławice Wielkie. Pismem z dnia 29 czerwca 2020 r. Wójt Gminy Kobierzyce, zgodnie z wymogiem art. 17 pkt 2 ustawy, zawiadomił, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Kolejno, po sporządzeniu projektu planu, wystąpił o opinie i uzgodnienie projektu planu do wskazanych w art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy organów, w tym między innymi do Wojewody Dolnośląskiego. Wojewoda, pismem z dnia 29 czerwca 2021 r., dokonał uzgodnienia projektu planu miejscowego, który ustalał inne przeznaczenia terenów niż te przyjęte uchwałą nr XXXVIII/721/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. W projekcie przekazanym Wojewodzie do uzgodnienia występowały tereny o symbolach 1-3MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) zamiast przyjętych w uchwale 1-3U (zabudowa usługowa) oraz teren 1KS (rozbudowa skrzyżowania dróg publicznych) zamiast terenu 1KDW (droga wewnętrzna). Jak wynika z zamieszczonych w dokumentacji planistycznej opinii i uzgodnień projekt planu, w brzmieniu przekazanym Wojewodzie do uzgodnienia, został przekazany także innym opiniującym i uzgadniającym organom. Jak wynika z opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (sygn. WSI.410.261.2021.KM z dnia 12 lipca 2021 r.): „Projekt planu przewiduje tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zieleni urządzonej (ZP), wód powierzchniowych (WS), rolnicze z zakazem zabudowy (R), komunikacji (KS), dróg (KDL, KDW), ciągu pieszo-jezdnego (KDPj)”. Z kolei zgodnie z postanowieniem Powiatowego Inspektora Sanitarnego z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. ZNS-MR-693-55/21): „Przedmiotem ustaleń planu są następujące przeznaczenia terenu: tereny oznaczone symbolem „od 1MN do 3MN” – przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (...), tereny oznaczone symbolem „1KS” – przeznaczenie podstawowe: rozbudowa skrzyżowań dróg publicznych”. Również Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w pismach z dnia 30 czerwca 2021 r. (sygn. O.WR.Z 3.438.101.2020.2.mw) oraz z dnia 8 września 2021 r. (sygn. O.WR.Z-3.438.101.2020.3.mw) wskazywała, że na terenie oznaczonym w projekcie planu symbolem „3MN”, przeznaczonym dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, należy w maksymalnym zakresie odsunąć linie zabudowy od strony planowanej drogi ekspresowej S8.

Z dokumentacji planistycznej wynika ponadto, że projekt planu wyłożony po raz pierwszy do publicznego wglądu w dniach 27 września 2021 r. – 18 października 2021 r. przewidujący na trzech terenach zabudowę mieszkaniową jednorodziną został wyłożony po raz pierwszy do publicznego wglądu w dniach 27 września 2021 r. – 18 października 2021 r. Powyższe wynika z treści uwagi złożonej do projektu planu, w której wnioskowano o wprowadzenie zmian w ustaleniach dla terenu 3MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, jak również z rozstrzygnięcia uwag z dnia 15 listopada 2021 r. (część uwag została uwzględniona). Wskazania w tym miejscu wymaga, że zmiana przeznaczenia z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zabudowę usługową nie była przedmiotem tejże uwagi.

Kolejno w dniach 28 lutego 2022 r. – 21 marca 2022 r. wyłożono projekt planu do publicznego wglądu po raz drugi. Do projektu planu nie wniesiono żadnych uwag, a następnie przedstawiono Radzie Gminy projekt planu miejscowego do uchwalenia wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Z dokumentacji planistycznej wynika, że procedury opiniowania i uzgadniania projektu planu, po wprowadzeniu zmian, nie ponawiano w żadnym zakresie.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru pismem z dnia 1 czerwca 2022 r. wystąpił do Gminy Kobierzyce o wyjaśnienie, kiedy dokonano zmian w projekcie, jak również z czego wynikało ich wprowadzenie. Pismem z dnia 3 czerwca 2022 r. wyjaśniono, że zmiany przeznaczenia terenów z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN na tereny usług U dokonano po I wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu i po terminie dokonania rozstrzygnięcia złożonych uwag. Przesłankami do dokonania takiej zmiany były wskazywane potencjalne uciążliwości dla zabudowy mieszkaniowej planowanej w I wersji projektu planu w świetle ostatecznego przyjęcia wariantu lokalizacji „Rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Wrocław (Magnice) – Kłodzko wraz z budową obwodnic miejscowości” przebiegającego w bezpośrednim sąsiedztwie tego terenu. Uwagi składane do I wersji projektu planu zmierzały do intensyfikacji zabudowy mieszkaniowej na tym terenie, co rodziło poważne zagrożenie dla potencjalnych mieszkańców tej zabudowy. Skorygowany projekt planu z przeznaczeniem terenów na cele zabudowy usługowej (1U-3U) został wyłożony do publicznego wglądu w II terminie.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwraca uwagę, że zmiany pomiędzy projektem planu przekazanym do uzgodnienia, a uchwałą ostatecznie przyjętą przez Radę Gminy Kobierzyce dotyczą następujących ustaleń:

- § 5, ustalający kategorie przeznaczenia terenów występujące w planie, pierwotnie przewidywał gastronomię i rozrywkę, handel detaliczny, niepubliczne usługi oświaty, obsługę firm i klienta, niepubliczne usługi zdrowia i opieki społecznej, usługi sportu i rekreacji oraz wypoczynek. W uchwalonym planie poszerzono ten zakres także o finanse oraz usługi drobne;
- § 7 – względem pierwotnej regulacji wprowadzono dodatkowo zakaz działalności związanej z recyklingiem oraz zmieniono ustalenia w zakresie ochrony przed hałasem (wcześniej: tereny MN zaliczono do terenów zabudowy mieszkaniowej; w uchwalonym planie tereny 1-3 U zaliczono do terenów szpitali poza miastem);
- § 10 – dokonano zmiany parametrów działek powstających w wyniku scalania i podziału nieruchomości (z 1000 m² dla MN na 2000m² dla U) oraz parametrów szerokości frontów działek (z 20m dla terenów MN na 40 m dla terenów U);
- § 11 – dokonano zmiany szerokości pasa technologicznego od napowietrznych linii elektroenergetycznych SN 20kV z 7 m od osi linii do 5 m;
- § 12 – dokonano zmiany szerokości nowo wydzielanych dróg wewnętrznych oraz w związku ze zmianą przeznaczeń terenów również ustaleń dotyczących wymagań w zakresie zapewnienia miejsc parkingowych;
- § 13 – dokonano zmiany ustaleń w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną (prawdopodobnie w celu dostosowania ustaleń do zapisów ustawowych);
- § 14 dokonano zmiany ustaleń szczegółowych w zakresie przeznaczenia terenów (z 1MN do 3MN na 1U do 3U);
- § 15 – dokonano zmiany w zakresie wysokości budynków (z 13 m na 10 m) oraz pozostałych budowli (z 15 m na 13 m);
- § 18 projektu planu – zmieniono przeznaczenie terenu z 1KS na 1KDW, dla którego przyjęto ustalenia w § 20 uchwalonego planu (w tym zmieniono dla dróg wewnętrznych szerokość w liniach rozgraniczających z ustalonych sztywno 10m na ustalenie: „od 10 m do 31 m”).

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwraca uwagę na treść art. 17 ust. 2 pkt 9 ustawy, który - określając kolejność czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy po przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego - wskazuje, że wójt ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Następnie, wójt wyznacza termin, w trakcie którego można wносить uwagi do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, rozpatruje uwagi oraz wprowadza do projektu planu zmiany wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 ust. 2 pkt 11, 12, 13 ustawy). Powyższe przepisy określają więc tryb, w jakim projekt planu wyłożony do publicznego wglądu może zostać zmieniony.

Niezgodne z prawem jest zatem postępowanie polegające na wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, a następnie zmodyfikowanie zarówno treści projektu uchwały oraz jej załącznika graficznego i uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego ze zmienionymi ustaleniami. W analizowanej sprawie Gmina Kobierzyce dokonała co prawda, po wprowadzeniu zmian, ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, niemniej jednak jego treść odbiegała w tak znaczący sposób od ustaleń dokonanych z organami uzgadniającymi i opiniującymi projekt planu miejscowego, że nie sposób uznać, by samo wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu stanowiło wystarczającą procedurę w zakresie ponowienia czynności. Z uwagi na opisany wyżej rodzaj zmiany dokonanej w projekcie planu oraz etap jej dokonania wątpliwości organu nadzoru nie budzi fakt, że w rozpatrywanym przypadku konieczne było ponowne dokonanie uzgodnień projektu planu z organami wskazanymi w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy. Jeżeli w wyniku ponowionych uzgodnień projekt zmiany planu zostałby zmodyfikowany, wówczas obowiązkiem organu sporządzającego projekt byłoby jego ponowne wyłożenie do publicznego wglądu na podstawie art. 17 pkt 9 ustawy.

Zupełny brak ponowienia procedury planistycznej w zakresie uzgodnień projektu planu z właściwymi organami, w wyniku wprowadzenia zmian do projektu planu, na dodatek zmian niewynikających ze złożonych do planu uwag, mających wpływ na normatywną treść projektu, stanowi naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy i zdaniem organu nadzoru jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, o którym mowa

w art. 28 ust. 1 ustawy. Tego rodzaju działania nie mogą usprawiedliwiać potencjalne uciążliwości dla zabudowy mieszkaniowej planowanej w I wersji projektu planu w świetle ostatecznego przyjęcia wariantu lokalizacji „Rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Wrocław (Magnice) – Kłodzko wraz z budową obwodnic miejscowości” przebiegającego w bezpośrednim sąsiedztwie tego terenu.

Dokonanie zmian projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy to w następstwie wniesionych uwag, czy też innych okoliczności powoduje powstanie po stronie organów gminy obowiązku powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy. Do organu sporządzającego projekt miejscowego planu, jak i organu uchwalającego ten dokument nie należy bowiem ocena doniosłości dokonanej zmiany projektu planu. W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 292/10) celem regulacji art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu. Kształt zatem planu powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także innym podmiotom, skoro są one upoważnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest, m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu.

Z kolei jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2021 r. (sygn. akt II OSK 157/21) zmiana planu, dokonana po wyłożeniu do wglądu jego projektu, bez powtórzenia procedury planistycznej, stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 11-14 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przypadku uchwały nr XXXVIII/721/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi Raclawice Wielkie, po wyłożeniu jej projektu do publicznego wglądu, organy uzgadniające nie miały możliwości zapoznania się z wprowadzonymi do projektu zmianami, jakie znalazły się w uchwalonym przez Radę Gminy planie miejscowym. Powyższe świadczy o istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do regulacji art. 14 ust. 8 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, a zatem jego ustalenia przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. Przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zagwarantowane jest zainteresowanym podmiotom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów, m.in. poprzez uzgadnianie projektu planu przez właściwe organy, do których uprawnień należy ocena wpływu ustaleń planu miejscowego na realizowane przez nie kompetencje, m.in. w zakresie ochrony środowiska, zabytków, czy wpływu ustaleń planu na ruch drogowy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych.

W ocenie organu nadzoru ustawa nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie ponownej procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie. W wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 397/10), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w demokratycznym państwie prawa, gmina posiadająca władztwo planistyczne, musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności, a temu celowi służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej uchwale dokonano szeregu zmian, w tym także w regulacjach dotyczących przeznaczeń terenów, co zdaniem organu nadzoru wpłynęło na konieczność ponowienia procedury planistycznej w szerszym zakresie. Za rygorystycznym stosowaniem art. 17 pkt 13 ustawy przemawia potrzeba zapewnienia procedurze planistycznej niezbędnej jawności i przejrzystości, która musi być uwzględniana w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tymczasem, pomimo zmiany projektu uchwały nie ponowiono żadnych uzgodnień.

Mając na uwadze, że ustalenia dla zdecydowanej większości obszaru objętego planem uchwalone zostały z naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego za uzasadnione należy uznać stwierdzenie nieważności całego obszaru objętego planem miejscowym. Nawet w przypadku utrzymania w mocy ustaleń tylko dla części planu miejscowego, co do obszarów, w zakresie których nie dokonano zmian w części szczegółowej i tak uniemożliwiłoby to w praktyce prawidłowe stosowanie takiej części planu. Należy bowiem zauważyć, że bez ponowienia procedury dokonano zmian także w części ogólnej planu miejscowego, odnoszącej się do wszystkich terenów objętych planem miejscowym.

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