



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2022 r.

Poz. 5042

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.11.2022.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 10 i § 11 uchwały nr LVIII/437/2022 Rady Gminy Głogów z dnia 7 września 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice, gmina Głogów – cz. III, a także załącznika graficznego nr 3 do uchwały w zakresie terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN oraz załącznika graficznego nr 4 do uchwały w zakresie terenów 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów, na sesji w dniu 7 września 2022 r., podjęła uchwałę nr LVIII/437/2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice, gmina Głogów – cz. III, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 września 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §10 pkt 6 lit. b i §11 pkt 6 lit. a 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), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, zwanym dalej także „studium”, a także na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN z naruszeniem postanowień określonych w studium, oraz wprowadzeniu na terenach 5MN, 6MN możliwości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej nie przewidzianej w studium dla tych terenów.

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 Głogów, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 zd. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Ponadto, w art. 9 ust. 4 ww. ustawy wskazano, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XLVI/356/2021 Rady Gminy Głogów z dnia 8 grudnia 2021 r.

Zauważyć należy ponadto, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wartości wskaźników zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy.

Rada Gminy zdefiniowała w § 2 pkt 7 uchwały nr LVIII/437/2022 wysokość zabudowy, określając, że należy przez to rozumieć wysokość budynku mierzoną zgodnie z przepisami odrębnymi oraz wysokość innego obiektu budowlanego, z wyjątkiem obiektów i urządzeń komunikacji i infrastruktury technicznej, mierzoną od poziomu terenu przy najniższym położonym miejscu jego posadowienia do najwyższego położonego punktu konstrukcji tego obiektu. W dalszej części uchwały wprowadzono ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN (§ 10 uchwały) oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN (§ 11 uchwały), określając maksymalną wysokość zabudowy budynku mieszkalnego na 11 m (§ 10 pkt 6 lit. b i § 11 pkt 6 lit. a uchwały).

Odnosząc ustalenia planu miejscowego do ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, należy wskazać, że zgodnie z punktem 21.3 *Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, części C - Kierunki zagospodarowania przestrzennego, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogowa* (str. 119-120 tekstu studium) dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i zabudowy zagrodowej ustala się maksymalną wysokość zabudowy na 10 m.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów przewiduje wskaźniki urbanistyczne dla poszczególnych kategorii przeznaczenia terenu, w tym maksymalną wysokość zabudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Wartość ta została ustalona na 10 m wysokości.

Organ nadzoru wystąpił do Rady Gminy o wyjaśnienie tej niezgodności ze studium. W odpowiedziach z dnia 10 i z dnia 14 października 2022 r. Rada Gminy powoływała się na dotychczasowe ustalenia o maksymalnej wysokości zabudowy w wysokości 11 m dla terenu objętego planem, zawarte w uchwale nr XXVI/151/2016 i w związku z tym kontynuacji zapisu ze względu na obawę roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże, jak wynika dalszej części wyjaśnień, na żadnym z terenów zabudowy jednorodzinnej wskazanych w § 10 i § 11 uchwały, nie istnieją budynki mieszkalne jednorodzinne o wysokości 11 m. Powoływanie się na regulacje dotyczące roszczeń odszkodowawczych nie znajdują więc uzasadnienia w kontekście naruszenia przez uchwałę maksymalnej wysokości budynków mieszkalnych jednorodzinnych określonej w studium. Należy także zauważyć, iż studium Gminy Głogów zostało uchwalone w dniu 8 grudnia 2021 r. W przypadku rzeczywistej potrzeby zachowania maksymalnej wysokości zabudowy jednorodzinnej na poziomie 11 m, zgodnie z regulacjami uchwały nr XXVI/151/2016 zapis ten należało uwzględnić w studium.

Nie do przyjęcia są także wyjaśnienia Gminy sugerujące, iż określona w uchwale wysokość zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w kontekście art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), może być odczytywana, jako zgodna z wysokością 12,5 m, przewidzianą w studium dla budynków mieszkalnych z usługami. Rada Gminy Głogów w § 10 i § 11 rozdziału 2. Przepisy szczegółowe. Przeznaczenie, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów uchwały nr LVIII/437/2022 uregulowała bowiem tereny o przeznaczeniu zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, nie zaś zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami, dla którego studium określa odrębne wskaźniki i parametry. Gdyby celem Rady było określenie przeznaczenia dla terenów zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami zapis taki powinien znaleźć się w uchwale. Domniemywanie możliwości wprowadzenia usług w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i w związku z tym zgodność uchwały w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy z postanowieniami studium, przy braku takiej regulacji w uchwale nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Poza powyżej wskazanym istotnym naruszeniem prawa w zakresie niezgodności uchwały z postanowieniami studium, Rada Gminy Głogów naruszyła postanowienia studium także określając formę budynków mieszkalnych dla terenów 5MN i 6MN (§ 10 pkt 2 uchwały). W studium wskazane tereny zidentyfikowane są jako tereny zainwestowania wiejskiego (M), dla których ustala się zabudowę mieszkaniową jednorodziną: wolno stojącą lub bliźniaczą (pkt 21.2 - strona 108 tekstu studium). W uchwale nr LVIII/437/2022 dla terenów 5MN i 6MN, jako formę budynków mieszkalnych ustalono: budynki wolno stojące, budynki w zabudowie bliźniaczej i szeregowej (§ 10 pkt 2 uchwały). Tymczasem Rada Gminy nie przewidziała dla tych terenów w studium możliwości zabudowy jednorodzinnej szeregowej.

Rada Gminy w trakcie postępowania nadzorczego w piśmie z dnia 10 października 2022 r. wyjaśniła, że tereny 5MN i 6MN są zabudowane i znajdują się w strefie ochrony konserwatorskiej i uzyskały uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Rada równocześnie przyznała, iż regulacja dopuszczająca zabudowę jednorodziną w formie szeregowej jest błędem.

Odnosząc się do tych wyjaśnień należy zauważyć, iż uzgodnienie uchwały w Wojewódzkim Konserwatorze Zabytków nie może w żadnym wypadku uzasadniać naruszenia studium przez uchwałę. To nie na organie uzgadniającym, ale na Radzie Gminy spoczywa obowiązek podjęcia uchwały zgodnej z postanowieniami studium gminy i równocześnie obowiązek stwierdzenia tej zgodności.

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 związaną 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. 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 Głogowa nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą Rady Gminy Głogów, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Głogów są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej Gminy Głogów. Stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie wysokości budynków mieszkaniowych jednorodzinnych skutkowałoby brakiem obowiązkowej regulacji, wymaganej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wobec powyższego, niezbędne jest stwierdzenie nieważności w odniesieniu do terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN (§ 10 uchwały) oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN (§ 11 uchwały), dla których Rada Gminy określiła maksymalną wysokość zabudowy budynku mieszkalnego na 11 m, a w odniesieniu do terenów 5MN, 6MN przewidziała formę zabudowy jednorodzinnej szeregowej, nie przewidzianą w studium dla tych terenów.

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