



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 października 2022 r.

Poz. 5134

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.9.7.2022.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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**

**§ 19 w zakresie ustaleń dla działki o numerze ewidencyjnym 301/1, zlokalizowanej w granicach terenu rolniczego o symbolu 1R uchwały nr XLI/257/2022 Rady Gminy Borów z dnia 16 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębie Zielenice, a także załącznika graficznego nr 3 do uchwały w zakresie działki o numerze ewidencyjnym 301/1, zlokalizowanej w granicach terenu rolniczego o symbolu 1R.**

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Borów, na sesji w dniu 16 września 2022 r., podjęła uchwałę nr XLI/257/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębie Zielenice, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 19 w zakresie ustaleń dla działki o numerze ewidencyjnym 301/1, zlokalizowanej w granicach terenu rolniczego o symbolu 1R 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 Borów, zwanym dalej także „studium”, a także na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie przeznaczenia terenu 1R we fragmencie działki ewidencyjnej 301/1 niezgodnego z ustaleniami studium.**

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 Borów, 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 Borów w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XXXVI/223/2010 Rady Gminy Borów z dnia 8 lutego 2010 r.

Zauważyć należy ponadto, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 9 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 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, a także szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Rada Gminy Borów określiła w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, że ustaleniami planu objęto tereny wyznaczone na rysunku planu liniami rozgraniczającym tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w tym teren rolniczy, oznaczony symbolem R. W dalszej części uchwały w § 19 wprowadzono ustalenia szczegółowe dla terenu rolniczego 1R, dopuszczając przeznaczenie: teren upraw rolnych, łąki, sady, pastwiska, stawy hodowlane, ogrody, zadrzewienia, zalesienia oraz drogi dojazdowe do gruntów rolnych. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zakazano realizacji zabudowy.

Teren 1R został jednakże częściowo (w zakresie działki nr 301/1) określony w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Borów na terenie oznaczonym w studium, jako teren o przeznaczeniu MN, dla którego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Borów. Ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego, punkt 1.3 USTALENIA SZCZEGÓŁOWE DOTYCZĄCE TERENÓW PRZEDSTAWIONYCH NA RYSUNKACH KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY* (str. 43-44 tekstu kierunków) wskazuje, że tereny dominującej funkcji mieszkaniowej (MN) wyznaczono we wszystkich pozostałych sołectwach gminy Borów. „Tereny dominującej funkcji mieszkaniowej obejmują zarówno tereny zabudowane jak i obszary przewidziane do zainwestowania wyznaczone wokół terenów zainwestowanych. Jako funkcję podstawową na tych terenach przewiduje się zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz zabudowę zagrodową. Dopuszczalne są również inne funkcje: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa oraz zabudowa związana z produkcją rolną i pozarolniczą, pod warunkiem, że obiekty te nie będą powodowały uciążliwości dla podstawowej funkcji mieszkaniowej. Postuluje się wyposażenie terenów mieszkaniowych w tereny sportu i rekreacji dla mieszkańców (boiska i place zabaw). W przypadku rozbudowy istniejących zespołów zabudowy ich wysokość, gabaryty, użyte materiały, kształt i pokrycie dachów powinny nawiązywać do istniejącej zabudowy. W przypadku nowoprojektowanych zespołów zabudowy ich wysokość, gabaryty, użyte materiały, kształt i pokrycie dachów oraz forma architektoniczna nawiązywać powinny do architektury regionalnej. W celu osiągnięcia zrównoważonego ekologicznie rozwoju tych obszarów postuluje się aby minimalna wielkość nowowydzielonej działki budowlanej wynosiła: pod zabudowę jednorodziną 1000 m<sup>2</sup>, pod zabudowę zagrodową 1200 m<sup>2</sup>. Rozwój przestrzenny tych obszarów powinien przebiegać w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.”

W wyjaśnieniach Gminy Borów, przesłanych ePuapem pismem z dnia 21 października 2022 r., potwierdzono niezgodność przeznaczenia terenu 1R w części działki o nr 301/1 w odniesieniu do przeznaczenia określonego w studium Gminy Borów.

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

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**