



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2022 r.

Poz. 6532

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.151.11.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 grudnia 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

§ 25 uchwały nr VIII/L/489/22 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębach: Machnice, Malin, Mienice, Ligota Piękna, Piotrkowiczki, Szewce, Szymanów, Wisznia Mała i Wysoki Kościół o nazwie MPZP MACHNICE I – MALIN VII – MIENICE II – LIGOTA PIĘKNA V – PIOTRKOWICZKI III – MPZP SZEWCY IV – SZYMANÓW III – WISZNIA MAŁA VII – WYSOKI KOŚCIÓŁ I – MALIN VIII oraz załącznika nr 4 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach ograniczających terenu o symbolu 1MN/U.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wisznia Mała na sesji w dniu 9 listopada 2022 r. podjęła uchwałę nr VIII/L/489/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębach: Machnice, Malin, Mienice, Ligota Piękna, Piotrkowiczki, Szewce, Szymanów, Wisznia Mała i Wysoki Kościół o nazwie MPZP MACHNICE I – MALIN VII – MIENICE II – LIGOTA PIĘKNA V – PIOTRKOWICZKI III – MPZP SZEWCY IV – SZYMANÓW III – WISZNIA MAŁA VII – WYSOKI KOŚCIÓŁ I – MALIN VIII, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 listopada 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 25 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 1MN/U przeznaczenia terenu z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała.

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 Wisznia Mała, 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. 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 Wisznia Mała.

W § 25 uchwały Rada Gminy Wisznia Mała wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenu o symbolu 1MN/U. W ramach przeznaczenia podstawowego tego terenu ustalono: „teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca lub bliźniaczej, nieuciążliwa zabudowa usługowa” (§ 25 ust. 1 pkt 1 uchwały) Jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono urządzenia i obiekty towarzyszące oraz zieleń (§ 25 ust. 1 pkt 2 uchwały).

Dla terenu 1MN/U, wyznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym, studium Gminy Wisznia Mała, przyjęte uchwałą Rady Gminy Wisznia Mała nr V/XXXV/194/09 z dnia 29 grudnia 2009 r. (ostatnia zmiana wprowadzona uchwałą nr VIII/XLVII/468/22 z dnia 31 sierpnia 2022 r.), przewiduje przeznaczenie pod tereny usług, wskazane w studium jako tereny o wiodącej funkcji usługowej, oznaczone na rysunku studium symbolem U (pkt 2.4.4 kierunków studium, str. 8). Dla terenów oznaczonych symbolem U studium przewiduje następujące ustalenia:

- tereny wskazane pod inwestycje oznaczono w opracowaniu symbolami U, P, U/P oraz PE. Na terenach oznaczonych symbolem U, oprócz usług, dopuszcza się nieuciążliwe obiekty przemysłowe (produkcja, magazyny, składy) – pkt 3.4.1 kierunków studium (ogólne kierunki rozwoju aktywności gospodarczej), str. 20;
- oznaczone na rysunku Studium symbolem U – kolor czerwony; tereny wskazane w Studium jako tereny o wiodącej funkcji usługowej. Zalicza się do nich: tereny projektowanych zakładów usługowych o charakterze komercyjnym wraz z zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą komunikacyjną – pkt 3.4.1 kierunków studium (szczegółowe ustalenia Studium dla terenów usług), str. 20;
- w terenie oznaczonym U dopuszcza się w ograniczonym zakresie funkcję mieszkaniową: głównie dla właścicieli obiektów usługowych, mieszkania służbowe i socjalne; (nie dotyczy terenów P i U/P) – pkt 3.4.2 kierunków studium (szczegółowe ustalenia Studium dla stref aktywności gospodarczej; pkt 6 ustaleń dla wszystkich określonych w Studium rodzajów terenów aktywności gospodarczej), str. 25;
- określone na rysunku STUDIUM-KIERUNKI linie podziału terenów o różnych funkcjach są orientacyjne. Dokładny przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu winien zostać ustalony na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub innych opracowań szczegółowych (dopuszcza się korektę tych granic max. o 50 m w terenie) – pkt 2 uwag zawartych na str. 34 kierunków studium;
- każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej funkcji traktowanej jako wiodąca. Dopuszcza się uzupełnianie funkcji wskazanej w Studium jako wiodąca o inne niekolidujące funkcje, przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni terenu o funkcji wiodącej. Nie dotyczy uzupełniania funkcji rolnej z zakazem lub ograniczeniem zabudowy o inną funkcję dopuszczającą zabudowę (w tym zabudowę zagrodową i inną nierolniczą) i funkcji aktywności gospodarczej o zabudowę mieszkaniową – pkt 8 uwag zawartych na str. 34 kierunków studium.

Biorąc pod uwagę brzmienie powyższych regulacji studium, organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis planu miejscowego w zakresie, w jakim dopuszcza w ramach przeznaczenia podstawowego dla terenu 1MN/U zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą lub bliźniaczą, jest niezgodny ze studium. Po pierwsze, studium dopuszcza na terenie oznaczonym U funkcję mieszkaniową jedynie w ograniczonym zakresie: głównie dla właścicieli obiektów usługowych, mieszkania służbowe i socjalne. Ustalenie w ramach przeznaczenia podstawowego zabudowy mieszkaniowej, bez jakichkolwiek ograniczeń, nie spełnia wymogu studium dotyczącego „ograniczonego zakresu” tej funkcji. Po drugie, z terenem U w studium sąsiaduje teren M, którego granica, zgodnie z pkt 2 uwag zawartych na str. 35 kierunków studium, może zostać skorygowana w planie miejscowym maksymalnie o 50 m. Analiza załącznika nr 4 do uchwały nr VIII/L/489/22 prowadzi jednak do wniosku, że nawet przy zastosowaniu przewidzianego w studium wyjątku i przesunięciu granicy terenu M

o 50 m, granica ta nie obejmuje w całości wyznaczonego w planie terenu 1MN/U. W analizowanym stanie faktycznym zastosowania nie znajdzie w szczególności wyjątek przewidziany w punkcie 8 uwag zawartych na stronie 35 kierunków studium, dopuszczający uzupełnianie funkcji wskazanej w Studium jako wiodąca o inne niekolidujące funkcje, przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni terenu o funkcji wiodącej. Dla terenu 1MN/U plan przewiduje w ramach przeznaczenia podstawowego: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą lub bliźniaczą, nieuciążliwą zabudowę usługową. Wobec braku wprowadzenia jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń i proporcji w zakresie dopuszczalności realizacji ww. funkcji stwierdzić należy, że dopuszczalna jest realizacja tych funkcji alternatywnie lub w sposób łączny. Przy czym podkreślić należy, że zarówno zabudowa mieszkaniowa może uzupełniać zabudowę usługową, jak i zabudowa usługowa może w tym przypadku stanowić uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej. Możliwe jest także zagospodarowanie całego terenu wyłącznie pod zabudowę mieszkaniową lub wyłącznie pod zabudowę usługową.

Pismem z dnia 13 grudnia 2022 r. Gmina Wisznia Mała, powołując się na zapisy pkt 8 uwag zawartych na stronie 34 kierunków studium oraz zapisy studium, zgodnie z którymi wiodącą funkcję „można uzupełnić o inne, nie kolidujące funkcje na etapie opracowań szczegółowych”, wyjaśniła, że „wskazanie dla terenu 1MN/U jako przeznaczenia podstawowego funkcji mieszkaniowo-usługowej nie umożliwi właścicielowi terenu realizacji wyłącznie funkcji mieszkaniowej na danym terenie, ale nakazuje realizację zarówno funkcji mieszkaniowej jak i usługowej.”. Wskazano ponadto, że: „Studium nie definiuje w jaki sposób należy rozumieć pojęcie „wiodącej”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego (sjp.pwn.pl) termin „wieś” należy rozumieć jako cyt. „idąc razem z kimś, pokazywać drogę i pomagać iść”, co wskazuje na odmienny charakter ustalenia wiodącego niż np. ustalenia dominującego lub przeważającego na terenie.”.

Nie można zgodzić się jednak z powyższą argumentacją z kilku względów. Z żadnego postanowienia planu nie wynika, w jakich proporcjach wskazane przeznaczenie (mieszkaniowo-usługowe) ma być realizowane. Niezależnie od przedstawionej przez Gminę definicji pojęcia „wieś” z całości postanowień studium, odczytywanych łącznie, wynika, że na terenach U dopuszcza się inne funkcje, które jednak mają wyłącznie uzupełniać przeznaczenie podstawowe, przeważające (dopuszcza się „w ograniczonym zakresie funkcję mieszkaniową”; „Każdy teren należy traktować jako wielofunkcyjny z przewagą jednej funkcji traktowanej jako wiodąca. Dopuszcza się uzupełnianie funkcji wskazanej w Studium jako wiodąca o inne niekolidujące funkcje, przy pozostawieniu minimum 50% powierzchni terenu o funkcji wiodącej”). Nawet gdyby przyjąć, że przeznaczenie to ma zostać zrealizowane w równych proporcjach zauważyć należy, że taki zapis planu, na etapie realizacji inwestycji, podlegać będzie przepisom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), w tym m.in. art. 3 pkt 2a, który zawiera definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Jeśli natomiast zabudowa mieszkaniowa miała, zgodnie z postanowieniami studium, jedynie wzbogacać, uzupełniać zabudowę usługową należało ustalić ją w planie miejscowym jako przeznaczenie uzupełniające, a nie podstawowe. Obecnie postanowienia §25 uchwały dopuszczają możliwość wyboru jednej z dwóch funkcji, z których każda może być wiodącą, a nawet jedyłą, natomiast decyzję, co do funkcji tego terenu Rada Gminy pozostawiła przyszłym inwestorom.

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

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