



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 6002

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.149.3.2020.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 5 uchwały nr XXII/169/2020 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 30 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miasta Wiązów.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 września 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), w związku z uchwałą nr XIV/117/2019 z dnia 20 października 2019 roku o przystąpieniu do sporządzenia zmiany uchwały nr IV/12/11 z dnia 11 stycznia 2011 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miasta Wiązów, Rada Miasta i Gminy Wiązów podjęła uchwałę nr XXII/169/2020 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miasta Wiązów, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 października 2020 r. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 7 października 2020 r. (przekazana pismem z dnia 2 października 2020 r., znak sprawy IR.6722.1.2020)

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej także „ustawą”, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wiązów przy sporządzaniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miasta Wiązów.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miasta i Gminy Wiązów, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawarte w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587).

W przedmiotowej uchwale nr XXII/169/2020 Rada Miasta i Gminy Wiązów na terenach zabudowy produkcyjno-usługowej PU3 i PU6 (oznaczonych w studium odpowiednio symbolem M/U i U) dopuściła zabudowę do 14 m wysokości. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiązów tymczasem, w ramach terenów mieszkaniowo-usługowych, oznaczonych symbolem M/U i terenów usługowych z symbolem U, dopuszcza maksymalnie wysokość 12 m (str. 95 i 96 tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiązów, zatwierdzonego uchwałą nr XXVII/219/2008 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 30 grudnia 2008 r. zmienionego uchwałą nr XLIV/277/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r., uchwałą nr VIII/79/2015 z dnia 30 czerwca 2015 roku oraz uchwałą nr XLIV/357/2018 z dnia 30 sierpnia 2018 roku- akty dostępne na stronie internetowej Miasta i Gminy Wiązów <http://bip.wiazow.madkom.pl/m,3986,studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy-wiazow.html>).

Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, skoro bowiem Rada Miasta i Gminy Wiązów dopuściła na terenach zabudowy produkcyjno-usługowej PU3 i PU6 w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiązów wysokość zabudowy na 12 m, to nie mogła przyjąć większego niż 12m parametru wysokości zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w tym także w uchwale nr XXII/169/2020.

Uchwałą nr XXII/169/2020 Rada Miasta i Gminy Wiązów dokonała zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w obrębie miasta Wiązów, uchwalonym uchwałą nr IV/12/11 z dnia 11 stycznia 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 65 z dnia 25 marca 2011 r. poz. 986) wraz ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Wiązów, zatwierdzonej uchwałą nr XV/135/2016 z dnia 4 marca 2016 roku m. in. w zakresie dopuszczalnej wysokości zabudowy na terenach PU3 i PU6. Rada Miasta i Gminy Wiązów wprowadziła §2 ust. 5 uchwały nr XXII/169/2020 zmiany odnoszące się do §27 ust. 2 pkt 4 uchwały nr IV/12/11.

W §2 ust. 5 uchwały Nr XXII/169/2020 zmieniono maksymalną wysokość budynku usługowego (w przypadku realizacji, jako oddzielnego budynku) dopuszczając maksymalnie 14 m licząc od poziomu terenu do najwyższego elementu budynku. W pierwotnym brzmieniu §27 ust. 2 pkt 4 uchwały nr IV/12/11 zapisano: „4) maksymalna wysokość budynku usługowego (w przypadku realizacji jako oddzielnego budynku) nie może być wyższa niż 9 m licząc od poziomu terenu do kalenicy dachu.”. Regulacje §27 uchwały nr IV/12/11 odnoszą się do wszystkich terenów oznaczonych symbolem PU/1–PU/11 - terenów zabudowy produkcyjno-usługowej.

W trakcie postępowania nadzorczego Organ nadzoru wstąpił pismem z dnia 21 października 2010 r., znak NK-N.4131.149.3.2020.MS6 do Przewodniczącej Rady Miasta i Gminy Wiązów o wyjaśnienie tej niezgodności ze studium.

Przewodnicząca Rady Miasta i Gminy Wiązów Pani Ewa Schutterly pismem z dnia 26 października 2020 r., znak BR.0004.7.2020 napisała: „W zakresie o wyjaśnienia relacji ustaleń przedmiotowej zmiany planu z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wiązów. Rada Miasta i Gminy Wiązów na terenach PU3 i PU6 (oznaczonych w studium odpowiednio symbolem M/U i U) dopuściła zabudowę do 14 m wysokości informuję, że w obu przypadkach w części tekstowej zapisów dla obu funkcji, w szczególności dla M/U i U, jest mowa o „dopuszczeniu realizacji zabudowy nie wyższej niż 12 m”, natomiast w treści uchwały tekst dotyczący wysokości ma brzmienie: „wysokość (...) nie może być wyższa niż 14 m, licząc od poziomu terenu do najwyższego elementu budynku”. Na etapie tworzenia treści zmienianej uchwały

analizowano spójność zapisów w zakresie wysokości zabudowy i nie zachodzi tutaj naruszenie zgodności z zapisami studium, ponieważ na terenie PU/3 i PU/6 będzie musiała być dopuszczona maksymalna wysokość zabudowy (konstrukcji budynku) nie wyższa niż 12 m (jak w Studium), a najwyższy element budynku (jak w treści uchwały) rozumiany jako np. instalacje techniczne, infrastruktura techniczna, klimatyzatory, anteny itp. nie będzie mógł przekroczyć 14 metrów.”

Odnosząc się do wyjaśnień Pani Przewodniczącej należy zauważyć, że nie zasługują one na uwzględnienie. Przewodnicząca Rady i Miasta Wiązów nie zaprzeczyła naruszeniu regulacji przyjętych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiązów dla terenów PU3 i PU6, wskazując, że zastosowanie będzie miał nie zapis zmiany planu, dopuszczający maksymalną wysokość budynku usługowego (w przypadku realizacji jako oddzielnego budynku) do 14 m, licząc od poziomu terenu do najwyższego elementu budynku, lecz będą stosowane jedynie regulacje studium.

Zauważyć jednakże 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. W oparciu o postanowienia planu miejscowego, nie zaś studium, będą w późniejszym czasie wydawane przez starostę decyzje odnoszące się do zabudowy.

Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny 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, np. w uzasadnieniu do 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, który z kolei w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06) 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.

Mając na uwadze art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także art. 15 ust. 1 ("Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (...)") i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, jest zatem bezwzględnie związana jego ustaleniami. Samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 610/10).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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