



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 czerwca 2021 r.

Poz. 2753

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.141.5.2021.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 czerwca 2021 r.

Działając 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

uchwały nr XXXVI.294.2021 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Goszcz w gminie Twardogóra.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 kwietnia 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741), w związku z uchwałą nr VI.42.2019 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Goszcz w gminie Twardogóra, Rada Miejska w Twardogórze podjęła uchwałę nr XXXVI.294.2021 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Goszcz w gminie Twardogóra, zwaną dalej „uchwałą”*.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Miasta i Gminy Twardogóra z dnia 30 kwietnia 2021 r. znak OR.0008.13.2021.JS i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 maja 2021 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Goszcz w gminie Twardogóra a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Twardogóra.

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.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, 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 części.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niespójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Goszcz w gminie Twardogóra a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Twardogóra.

Rada Miejska w Twardogórze w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.P/U/PE – teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, zabudowy usługowej, wystawowo-handlowej, urzędzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii – fotowoltaika, obowiązują następujące ustalenia: 1. W zakresie przeznaczenia terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) obiekty produkcyjne, składy i magazyny, b) zabudowa usługowa, wystawowo-handlowa, c) urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii – fotowoltaika; 2) przeznaczenie uzupełniające – zamieszkanie zbiorowe.”.

Teren 1.P/U/PE wyznaczony w przedmiotowym planie miejscowym jest w studium zlokalizowany na terenie jednostek oznaczonych symbolem UP (tereny produkcji, składów i aktywności gospodarczej) i symbolem MN (tereny zabudowy mieszkaniowej o niskiej intensywności) – str. 71-73 tekstu studium. Należy stwierdzić, że w ramach wskazanych w studium terenów UP i MN nie przewidziano możliwości lokalizacji urzędzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii opartych o fotowoltaikę. Następnie zauważyć trzeba, że dla terenu 1.P/U/PE, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, określono powierzchnię zabudowy jako nie większą niż 80% powierzchni działki budowlanej (§ 3 ust. 6 pkt 9 uchwały), gdy zgodnie ze studium dla terenów MN wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej nie powinna przekroczyć 30% (str. 75 tekstu studium), a dla terenów UP wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej nie powinna przekroczyć 60% (str. 77 tekstu studium). Podobnie zauważyć trzeba, że dla terenu 1.P/U/PE, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, określono powierzchnię biologicznie czynną jako nie mniejszą niż 3% powierzchni działki budowlanej (§ 3 ust. 6 pkt 10 uchwały), gdy zgodnie ze studium dla terenów MN minimalna powierzchnia biologicznie czynna powinna wynosić 40% działki budowlanej (str. 75 tekstu studium), a dla terenów UP minimalna powierzchnia biologicznie czynna powinna wynosić 10% działki budowlanej (str. 78 tekstu studium). Ponadto wymaga zauważyć, że wyznaczony w planie miejscowym teren 1.P/U/PE w studium w części zlokalizowany jest na terenie jednostki oznaczonej symbolem MN (tereny zabudowy mieszkaniowej o niskiej intensywności) i w tym zakresie pozostaje niezgodny z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium, ponieważ na terenach MN brak jest możliwości sytuowania obiektów produkcyjnych, składów i magazynów.

Powyższa niezgodność planu miejscowego z ustaleniami studium skutkuje tym, że dochodzi do naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego. Plan miejscowy niezgodny ze studium pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie powinien zostać uchwalony przez organ gminy, z uwagi na treść art. 20 ust. 1 ww. ustawy. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym NK-N.4131.141.4.2021.RJ1 z dnia 26 maja 2021 r. stwierdził nieważność uchwały nr XXXVI.293.2021 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Twardogóra. Z uwagi na to, analizę zgodności między treścią studium gminy Twardogóra a treścią przedmiotowego planu miejscowego należało oprzeć o stan faktyczny sprzed tej nowelizacji.

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, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, 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 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 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.

Linia orzecznicza sądów administracyjnych utrzymana została także w ostatnim wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 224/18. 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 Twardogóra nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą Rady Miejskiej w Twardogórze, a Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Twardogóra są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej gminy Twardogóra.

Wobec wagi wskazanych wyżej naruszeń przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, które organ nadzoru uznał za istotne, stwierdzenie w całości nieważności przedmiotowej uchwały jest całkowicie uzasadnione i konieczne. Zaznaczyć bowiem trzeba, że teren 1.P/U/PE to jedyny obszar objęty niniejszym planem miejscowym.

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