



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 kwietnia 2022 r.

Poz. 1950

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.7.2022.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 12 pkt 2 lit. d) uchwały nr L/380/2022 Rady Gminy Głogów z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice gmina Głogów z uwzględnieniem terenu górniczego „Głogów Głęboki Przemysłowy” oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części działek o nr ewid. 89/4 oraz 90/1 położonych w obrębie Ruszowice gmina Głogów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów na sesji w dniu 22 lutego 2022 r. podjęła uchwałę nr L/380/2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice gmina Głogów z uwzględnieniem terenu górniczego „Głogów Głęboki Przemysłowy” oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części działek o nr ewid. 89/4 oraz 90/1 położonych w obrębie Ruszowice gmina Głogów, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 12 pkt 2 lit. d) 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 ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głogów, zwanym dalej także „studium”, w zakresie ustalenia wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy działki budowlanej dla zabudowy jednorodzinnej 1MN, 4MN w odmiennie wartości niż wskazana w 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 w Głogowie, 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 z dnia 8 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głogów.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Głogów w dniu 10 marca 2021 r. (uchwała nr XXXIII/258/2021 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice gmina Głogów z uwzględnieniem terenu górniczego „Głogów Głęboki Przemysłowy” oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części działek o nr ewid. 89/4 oraz 90/1 położonych w obrębie Ruszowice gmina Głogów).

Rada Gminy Głogów w ustaleniach dla poszczególnych terenów, regulując w § 12 uchwały ustalenia dla terenu MN.1 i MN.4 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, wskazała w punkcie 2 lit. d) minimalną intensywność zabudowy działki budowlanej na 0,01. Wartość przyjęta przez Radę Gminy jest niezgodna z regulacją zawarta w studium, gdzie w części C Kierunki zagospodarowania przestrzennego, w rozdziale 21.3 Wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na stronie 119 tekstu studium, ustalono, że minimalne i maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy dla zabudowy jednorodzinnej wynoszą od 0,1 do 2.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wystąpił do Rady Gminy Głogów z zapytaniem o wyjaśnienie tych rozbieżności (pismo z dnia 22 marca 2022 r., znak NK-N.4131.29.7.2022.MS6).

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy z dnia 30 marca 2022 r. wynikało, m.in. że jest to błąd pisarski, zamiast wskaźnika 0,1 zapisano 0,01 (znak AG.0711.10.2022-3).

Mając powyższe na uwadze, 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 szczególności zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczególności 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, nawet jeśli są one wynikiem pomyłki pisarskiej.

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 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.

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