



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2024 r.

Poz. 4124

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.4.2024.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 18 ust. 5 uchwały nr III/13/2024 Rady Gminy Głogów z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice cz. IV.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów na sesji w dniu 29 maja 2024 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z uchwałą nr LXIX/498/2023 z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice cz. IV oraz uchwałą nr LXXI/511/2023 z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXIX/498/2023 z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice, cz. IV (poprzez dodanie nowych obszarów objętych projektem zmiany planu) oraz po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, przyjętego uchwałą nr XLVI/356/2021 z dnia 8 grudnia 2021 r, podjęła uchwałę Nr III/13/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice cz. IV, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego platformą ePuap w dniu 26 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 18 ust. 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla terenu 3MNW-MNB w wielkościach mniejszych niż wskazane w studium.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że do przedmiotowej uchwały nie mają zastosowania przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Przepis ten stanowi, że do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. przed dniem

24 września 2023 r. Zgodnie z załączoną dokumentacją planistyczną, Wójt Gminy Głogów wystąpił o opinie i uzgodnienia projektu kwestionowanego planu miejscowego pismem z dnia 22 września 2023 r.

Do kwestionowanej uchwały ma natomiast zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym – w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wobec powyższego, w zakresie uchwalenia uchwały Rady Gminy Głogów nr III/13/2024 stosuje się niezmiennione regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uchwałą nr III/13/2024 Rada Gminy Głogów uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice cz. IV.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 oraz art. 27 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, a zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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 zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy w Głogowie, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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).

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: „a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, b) w zależności od potrzeb, ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 8 i 10 ustawy;”. Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, w sytuacji gdy Rada decyduje się na prowadzenie elementów fakultatywnych

do planu miejscowego, regulacje te muszą być zgodne z wartościami przyjętymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów.

W § 18 uchwały wprowadzono ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MNW-MNB, określając przeznaczenie podstawowe dla tego terenu, jako: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca lub, b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna bliźniacza, a w przeznaczeniu uzupełniającym wskazując usługi nieuciążliwe. Zgodnie z §18 ust. 5 uchwały ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej: „1) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej na 450 m², 2) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w zabudowie bliźniaczej na 350m²”.

Zapis § 18 ust. 5 uchwały nie jest jednakże zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, w którym w rozdziale 21.3 (strona 123) dla terenów zabudowy jednorodzinnej ustala się następujące minimalne wielkości nowo wydzielonych działek budowlanych: zabudowa wolnostojąca 1000m², zabudowa bliźniacza 500m².

Ustalenia studium przewidują więc inne-wyższe, wartości minimalne nowo wydzielanych działek budowlanych.

Jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Głogów z dnia 22 lipca 2024 r., przesłanych w trakcie postępowania nadzorczego: „Ustalenie ust. 5 pozostało po jednej z pierwszych wersji projektu planu. Ustalenie to powinno być usunięte, zgodnie z sugestią zawartą w opinii GKUA. Jednak przez nieuwagę pozostało w projekcie uchwały. Ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych jest ustaleniem fakultatywnym i dla terenu 3MNW-MNB jest zbędne z uwagi na to, że jest to teren już zabudowany, wymagający jedynie adaptacji do nowych funkcji.”

W związku z powyższym – w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy stwierdzono naruszenie ustaleń studium, poprzez określenie – dla wyznaczonych w planie miejscowym minimalnych wielkości nowo wydzielonych działek budowlanych w zabudowie wolnostojącej i bliźniaczej, niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie.

Odnosząc się do wyżej wskazanej niezgodności oraz odpowiedzi Gminy należy wskazać, że z uwagi na fakt, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego zawierającym normy o charakterze programowym – doprecyzowanie zasad zagospodarowania danego terenu jest w planie dopuszczalne, to fakt związania nim organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy) sprawia, że nie jest dopuszczalne na etapie sporządzania planu pomijanie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów.

Organy Gminy w toku sporządzania i uchwalania niniejszego planu, biorąc pod uwagę przytoczone wyżej zapisy studium, związane były wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na ustaleniu dla poszczególnych terenów minimalnej wielkości nowo wydzielonych działek budowlanych o wartościach odpowiadających wartościom wskazanym w studium.

Zgodnie z przyjętym orzecnictwem sądowy, studium gminy nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania, jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza w tym w zakresie przeznaczenia oraz kierunki i wskaźniki zagospodarowania terenów, ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Zatem przedmiotowe ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18).

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 ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan miejscowy właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku analizowanej uchwały nienaruszalność ta w odniesieniu do minimalnej wielkości nowo

wydzielonych działek budowlanych w zabudowie wolnostojącej i bliźniaczej na terenie 3MNW-MNB nie została zachowana.

Studium, będąc aktem planistycznym gminy, określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu, to obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 159/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3302/19).

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:
Maciej Awizeń