



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 14., §21, §26 ust. 4 i ust. 6 uchwały nr XLV/846/2023 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi Wysoka oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach 1MW, 2MW i 1W.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 11 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę nr XLV/846/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części wsi Wysoka, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- §14 ust. 2 pkt 4 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 terenów oznaczonych symbolami 1MW i 2MW wartości wskaźnika powierzchni całkowitej usług z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce;
- §21 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z §4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na braku określenia obligatoryjnego wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla dopuszczanej w ramach terenu 1W zabudowy;
- §26 ust. 4 i ust. 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ustawy, polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie położenia terenu 1KDD i 3KDW w granicach strefy ochrony konserwatorskiej „OW” zabytków archeologicznych oraz terenu 2KDD w zakresie położenia w granicach terenu wpisanego do rejestru zabytków.

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 Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan 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, 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 Kobierzyce w dniu 29 października 2021 r.

I

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 §14 uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW i 2MW. Dla wskazanych terenów dopuszczono w ramach przeznaczenia uzupełniającego określone rodzaje zabudowy usługowej. W ust. 2 pkt 4 wskazanej regulacji Rada ustaliła, że w przypadku wprowadzenia usług ich powierzchnia całkowita nie może przekroczyć 300m² oraz 50% powierzchni całkowitej wielorodzinnego budynku mieszkalnego. Zapis nie dotyczy jedynie niepublicznych usług oświaty, dla których ustalenia wprowadzono w punkcie 3.

Tereny 1MW i 2MW, wyznaczone w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce, przyjętym uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r., zlokalizowane są na terenach MW, dla których dopuszcza się usługi w przeznaczeniu uzupełniającym, przy czym: „maksymalny udział powierzchni realizującej przeznaczenie dopuszczalne nie może przekroczyć 30% całkowitej powierzchni użytkowej obiektów zlokalizowanych na działce budowlanej” (tabela nr 38, str. 74 studium).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis planu miejscowego w zakresie, w jakim ustala dla terenów oznaczonych symbolami 1MW i 2MW wartość wskaźnika powierzchni całkowitej usług na maksymalnym poziomie 50% jest niezgodny ze studium. Studium wprowadza bowiem ograniczenie w zakresie powierzchni usług realizowanych jako przeznaczenie dopuszczalne na maksymalnym poziomie 30%.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy Kobierzyce, przesłanych pismem z dnia 21 lutego 2023 r., ustalenia planu zawarte w §14 ust. 2 pkt 4 na terenach o symbolach 1MW i 2 MW nie są zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce.

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

II

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Kobierzyce, w §21 wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1W. W ust. 1 pkt 1 regulacji ustalono przeznaczenie podstawowe ww. terenu jako obiekty i urządzenia wodociągowe. W punkcie 2 ustalono przeznaczenie uzupełniające jako:

- a) usługi z zakresu sportu i rekreacji,
- b) infrastruktura techniczna,
- c) urządzenia i obiekty towarzyszące,
- d) zieleni urządzonej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Realizując ustawowy wymóg określenia powyższych parametrów Rada Gminy Kobierzyce w §21 ust. 3 uchwały ustaliła zasady dotyczące kształtowania zabudowy, a w ustępie 4 wprowadziła ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego. W ustaleniach szczegółowych nie określono jednakże parametru maksymalnej wysokości zabudowy dla dopuszczonej na tym terenie zabudowy z zakresu obiektów i urządzeń wodociągowych, stanowiących przeznaczenie podstawowe terenu, oraz zabudowy usługowej, przewidzianej jako przeznaczenie uzupełniające terenu oznaczonego symbolem 1W.

W odpowiedzi na zapytanie Wojewody Dolnośląskiego, dotyczące braku powyższego parametru, Rada Gminy Kobierzyce wyjaśniła, że teren 1W jest terenem zistniejącym zainwestowaniem, a w trakcie sporządzania projektu planu przez pomyłkę ominięto ustalenie wysokości zabudowy.

Mając na uwadze powyższe uchybienie organ nadzoru zwraca uwagę, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi więc określać maksymalną wysokość zabudowy, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2016 r., IV SA/Po 321/16).

Stanowisko organu nadzoru jest również spójne z dotychczasowym orzecznictwem w tym zakresie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 773/19) Sąd ten wskazał, że: „Nie określono natomiast maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków mieszkaniowych, także dopuszczonych na tym terenie. Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją organu, że nie było takiej potrzeby, gdyż dopuszczenie tej zabudowy jako uzupełniającej oznacza, że funkcja mieszkaniowa może istnieć tylko jako uzupełniająca w budynkach usługowych. Powyższe stanowisko nie znajduje potwierdzenia choćby w literalnym brzmieniu §22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w którym wyraźnie mowa jest o zabudowie mieszkaniowej a nie o lokalach mieszkalnych w budynkach usługowych. (...) W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jeżeli w planie przewidziane zostały tereny przeznaczone do określonej zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem nieważności, gdyż brak ten uniemożliwiać może danego rodzaju zabudowę, pomimo jej dopuszczenia w planie”. W wyroku z dnia 5 sierpnia 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 126/21) Sąd ten podtrzymał dotychczasowe stanowisko.

Mając na uwadze, że ustalenie w planie miejscowym wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy stanowi obligatoryjny element planu miejscowego jego brak skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wszystkich pozostałych ustaleń dla terenu 1W oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 1W.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w §26 uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1KDD i 2KDD. W ustępie 4 wprowadzono zapis, zgodnie z którym tereny, o których mowa w ust. 1 (1KDD i 2KDD) znajdują się z granicach strefy ochrony konserwatorskiej „OW” zabytków archeologicznych, o której mowa w §9 pkt 2. Ponadto, zgodnie z ustępem 6: „Fragment terenu 2KDD znajduje się w granicach terenu wpisanego do rejestru zabytków, dla którego obowiązują ustalenia §9 pkt 3”. Jak wynika z analizy załącznika graficznego do uchwały oraz wyjaśnień Gminy Kobierzyce w granicach strefy ochrony konserwatorskiej „OW” zabytków archeologicznych znajduje się jedynie teren 2KDD, a teren 1KDD jest położony poza tą strefą. Ponadto, niezgodny ze stanem faktycznym i załącznikiem graficznym jest zapis ustępu 6 stanowiący o położeniu fragmentu terenu 2KDD w granicach terenu wpisanego do rejestru zabytków.

Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej zapisy uchwały wprowadzają w błąd, co do faktycznego położenia ww. terenów względem strefy ochrony konserwatorskiej „OW” zabytków archeologicznych i granic terenu wpisanego do rejestru zabytków i z tego powodu wymagają wyeliminowania z treści planu miejscowego. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że stwierdzenie nieważności §26 ust. 4 uchwały, który jednocześnie prawidłowo informuje o położeniu terenu 2KDD w strefie ochrony konserwatorskiej „OW” zabytków archeologicznych terenu powoduje, że informację w zakresie położenia terenu 2KDD w zasięgu tej strefy należy odczytywać z załącznika graficznego do uchwały.

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