WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.56.8.2024.MC

Wrocław, 31 lipca 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 5. pkt 2 we fragmencie: „lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej”, §23 ust. 1 pkt 1 lit. b i §23 ust. 4 pkt 2 we fragmencie: „lub bliźniacza” uchwały Nr IV/17/24 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Wojków 2, w rejonie ul. Górnej i ul. Cichej

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kowarach, na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.), w związku z uchwałą Nr LXXIV/446/23 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Wojków 2, w rejonie ul. Górnej i Cichej, podjęła uchwałę Nr IV/17/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Wojków 2, w rejonie ul. Górnej i ul. Cichej, zwaną dalej „uchwałą”.

Dokumentacja planistyczna do przedmiotowej uchwały wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2024 r.

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 podjęcie §5 pkt 2 we fragmencie: „lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej”, §23 ust. 1 pkt 1 lit. b i §23 ust. 4 pkt 2 we fragmencie: „lub bliźniacza” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kowary poprzez ustalenie dla terenu 1MWNW-MNB przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej w sytuacji gdy studium dopuszcza na tym terenie rozwój zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej wolnostojącej.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w myśl art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, do przedmiotowej uchwały stosuje się przepis art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., stanowiący, że plan miejscowy uchwala 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Uchwałą Nr IV/17/24 z dnia 27 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Kowarach uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Wojków 2, w rejonie ul. Górnej i ul. Cichej.

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 planu ogólnego 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Kowarach, uchwalając zmianę miejscowego 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 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.2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Rada Miejska w Kowarach, przepisem §5 pkt 2 oraz §23 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 2 uchwały, na terenie oznaczonym na rysunku symbolem 1MNW-MNB ustaliła jako przeznaczenie podstawowe: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną bliźniaczą.

Powyższe przepisy planu miejscowego nie są jednakże zgodne z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kowary. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego teren 1MNW-MNB zlokalizowany jest na terenach zabudowy mieszkaniowej o charakterze wypoczynkowym. Dla takich terenów Studium stanowi, że „dopuszcza się rozwój zabudowy mieszkalnej, jednorodzinnej wolnostojącej oraz willi wielorodzinnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi. Preferowane są inwestycje w pensjonaty, hotele oraz inne usługi turystyczne i uzdrowiskowe". Przepisy Studium nie wskazują więc na możliwość lokalizacji na tych terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej.

W związku z powyższym – w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kowary organ nadzoru stwierdził naruszenie ustaleń studium, poprzez ustalenie dla terenu 1MNW-MNB przeznaczenia – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, w sytuacji gdy Studium dopuszcza na tym terenie jedynie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą.

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Kowarach, w wyjaśnieniach z dnia 22 lipca 2024 r. wskazała, że „teren przy ul. Cichej, oznaczony w uchwalonym planie symbolem 1MNW-MNB, w dotychczas obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary – Wojków, uchwalonym uchwałą Nr XXXI/162/05 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 marca 2005 roku, znajdował się w granicach terenu oznaczonego symbolem 9MN2 – o przeznaczeniu podstawowym; tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub bliźniaczej. Celem opracowania planu dla przedmiotowego obszaru było jedynie wprowadzenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w mniejszej odległości od terenów komunikacji, co umożliwia lepsze zagospodarowania działek o numerach 196, 197, 198 i 199. Dodatkowo ustalono parametry zgodnie z przepisami, w nawiązaniu do parametrów już ustalonych dla przedmiotowego terenu. Biorąc pod uwagę ustalenie obowiązującego planu miejscowego, zmiana przeznaczenia terenu, czyli rezygnacja z możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej w układzie bliźniaczym, nie byłaby wskazana".

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że w czasie uchwalenia miejscowego planu w 2005 roku, nie obowiązywały przepisy aktualnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowa zmiana w ustaleniach planu miejscowego, nastąpiła już w czasie obowiązywania aktualnego Studium, a więc zapisy planu miejscowego nie mogą naruszać przepisów tego Studium. Z tej przyczyny wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Miejskiej w Kowarach nie zostały przyjęte przez organ nadzoru.

Zgodnie z przyjętym orzecznictwem 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 uchwala plan miejscowy właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku analizowanej uchwały nienaruszalność ta w odniesieniu do ustalonego przeznaczenia terenu 1 MW-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 Awiżeń