



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 marca 2020 r.

Poz. 1811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.213.2020 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 marca 2020 r.

Rada Miejska w Błazkach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815), w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XX/124/20 Rady Miejskiej w Błazkach z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Borysławice, w części dotyczącej:

- 1) terenu oznaczonego w § 7 ww. uchwały oraz na rysunku ww. planu symbolem 2Up,
- 2) terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi położonego na rysunku ww. planu na północ od terenu o symbolu KDL i na zachód od terenu o symbolu 1Up.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Błazkach podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 26 lutego 2020 r.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ww. ustawy rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Związane są one ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), którą określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jego ustaleniami, których zakres określa art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, a także standardami dokumentacji planistycznej wynikającymi z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Jedną z takich zasad sporządzania planu miejscowego jest bez wątpienia zachowanie jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Reguła ta wynika wprost z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zasada ta znajduje swój wyraz w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym wójt burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium,

a także w art. 20 ust. 1 tej ustawy, w którym wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Pojęcia „zgodności” oraz „niesprzeczności” planu miejscowego ze studium, o jakich mowa w przywołanych wyżej przepisach, są pojęciami niedookreślonymi, mającymi w dużym stopniu charakter ocenny. Moc wiążąca studium wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje trudna do generalnego ustalenia i musi być oceniana w odniesieniu do konkretnych przypadków. W literaturze podkreśla się, że studium nie jest „planem wyższego rzędu” nad planem miejscowym ani „planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy”, lecz wyrazem jej polityki przestrzennej, ujętym kierunkowo, czyli nie „docelowo”. Studium nie dokonuje przeznaczenia terenów na oznaczone cele, np. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej albo jednorodzinnej. Wskazując tego rodzaju funkcję terenów, studium ukierunkowuje planowanie miejscowe na ten rodzaj zabudowy, aczkolwiek nie wyklucza ani samodzielnych usług, ani infrastruktury technicznej („Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.”, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, Wydanie 8, str. 202-203). W orzecznictwie natomiast wskazuje się, że studium jest aktem elastycznym, który winien stwarzać nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwalać na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Studium jest bowiem aktem kierunkowym, wskazującym jedynie kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności. Zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i tylko w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Stanowisko powyższe może mieć zastosowanie jedynie w takim zakresie, w jakim ustalenia studium w istocie zawierają ogólne wytyczne i założenia polityki przestrzennej gminy. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium, przy czym plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 829/16, wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1861/15, wyrok NSA z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11).

Mając na uwadze powyższe, kluczowym dla oceny zgodności i niesprzeczności planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Błaszki dla fragmentu miejscowości Borysławice ze studium są zapisy obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Błaszki ustalone dla obszaru oznaczonego w Studium symbolem RM, w ramach którego to obszaru wyznaczone zostały tereny oznaczone w niniejszym planie symbolami 1Up i 2Up oraz ustalenia dla tych terenów przyjęte w planie.

W ocenie organu nadzoru przeznaczenie terenu oznaczonego w ww. planie miejscowym symbolem 2Up pod „teren zabudowy usług publicznych z zakresu gospodarki komunalnej, w tym również tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów” narusza w istotny sposób art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Według obowiązujących zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Błaszki przyjętym uchwałą Nr XXXVIII/282/14 z dnia 12 sierpnia 2014 r. dla terenu oznaczonego symbolem RM ustala się:

„Funkcja wiodąca – zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych,

Funkcje dopełniające – zabudowa mieszkaniowa, zabudowa usługowa, zielen itp.”,

W § 7 uchwały XX/124/20 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2Up jako przeznaczenie podstawowe ustala się zabudowę pod usługi publiczne z zakresu gospodarki komunalnej, w tym tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów oraz jako dopuszczalne przeznaczenie uzupełniające – budynki administracyjno-biurowe; budynki towarzyszące dla zapewnienia ochrony obiektów o przeznaczeniu podstawowym takich jak portiernia, budka ochroniarza (...). Powyższe przeznaczenie terenu, zdaniem organu nadzoru, jest sprzeczne z ustaleniami studium, w którym to ww. teren przeznaczono pod obszar dominującej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych. Zdaniem organu nadzoru, funkcja uzupełniająca w przedmiotowym studium nie może pełnić funkcji podstawowej w planie miejscowym uchwalonym uchwałą Nr XX/124/20. W ocenie organu nadzoru,

przeznaczenie terenu oznaczonego w ww. planie symbolem 2Up pod usługi publiczne z zakresu gospodarki komunalnej oznacza, że wiodącym przeznaczeniem tego terenu stają się usługi zaadresowane dla mieszkańców nie tylko terenu objętego niniejszym planem, ale dla większej i zewnętrznej zbiorowości. Tak skonstruowane zapisy, w ocenie organu nadzoru, dają możliwość przekształcenia terenu przeznaczonego w studium na obszar dominującej zabudowy zagrodowej na zabudowę w miejscowym planie pod obszar zabudowy usługowej bez dopuszczenia zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej. Dowodem na to jest sporządzone przez organ planistyczny, na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzasadnienie do przedmiotowej uchwały. W uzasadnieniu tym jest napisane, że brak możliwości lokalizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej na terenie objętym planem jest związane z lokalizacją w sąsiedztwie terenu opracowania we wsi Wójcice wiatraków w odległości mniejszej niż dziesięciokrotność wysokości wiatraka. Z powyższym argumentem trudno się zgodzić, ponieważ zgodnie z art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 654 z późn. zm.) dopuszcza się w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od dnia 16.07.2016 r.) uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa na podstawie przepisów dotychczasowych, czyli bez zachowania kryterium odległościowego.

Gmina Błaszki posiadając tzw. władztwo planistyczne jest uprawniona do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. W ramach realizacji tego uprawnienia gmina zobowiązana jest do kierowania się interesem publicznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesu prywatnego lokalnej społeczności, która wyraziła swój sprzeciw odnośnie lokalizacji na terenach oznaczonych symbolami 1 Up i 2 Up zabudowy usług publicznych z zakresu gospodarki komunalnej, w tym również pod tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów. Wyrazem tego sprzeciwu było złożenie przez 84 mieszkańców tej gminy w dniu 13 grudnia 2019 r. uwag do wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 7 do 29 listopada 2019 r. projektu niniejszego planu miejscowego, na podstawie art. 18 w związku z art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem organu nadzoru został również w istotny sposób naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ na rysunku ww. planu brak jest określenia przeznaczenia terenu wskazanego liniami rozgraniczającymi położonego na północ od terenu o symbolu KDL i na zachód od terenu o symbolu 1Up. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Błaszek