



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Poz. 2101

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.4.2017.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 14 odnośnie terenu 17 R i 18R oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 5), § 15 odnośnie terenu 6 ZL i 7 ZL oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 6) uchwały Rady Gminy Głogów nr XXXV/188/2017 z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Głogów dla części obrębów geodezyjnych: Grodziec mały, Serby, Krzekotów, Wilków na trasie napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110kV S-450 relacji: stacja 110/6kV Huta Głogów 2-stacja 110/20 kV Wschowa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2017 r. Rada Gminy Głogów podjęła m.in. uchwałę nr XXXV/188/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Głogów dla części obrębów geodezyjnych: Grodziec mały, Serby, Krzekotów, Wilków na trasie napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110kV S-450 relacji: stacja 110/6kV Huta Głogów 2-stacja 110/20 kV Wschowa, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 marca 2017 r.

W toku badania legalności aktu stwierdzono podjęcie § 14 odnośnie terenu 17 R i 18R oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 5), § 15 odnośnie terenu 6 ZL i 7 ZL oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 6) z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778)-zwaną dalej także ustawą.

Analiza uchwały nr XXXV/188/2017 w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy, doprowadziła do stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten wskazuje, że o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w całości lub części przesądzają: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie

(wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 279/15). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15).

W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, przyjętym uchwałą nr XV/139/2000 Rady Gminy Głogów z dnia 30 czerwca 2000 r. ze zmianami, w zakresie przedstawionym poniżej.

W § 14 uchwały zostało ustalone przeznaczenie podstawowe terenu, jako teren rolniczy oznaczony na załączniku graficznym do uchwały symbolami 1.R, 2.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 11.R, 12.R, 13.R, 14.R, 15.R, 16.R, 17.R, 18.R, 19.R, 20.R, 21.R, 22.R, 23.R, 24.R, 25.R, 26.R, 27.R, 28.R, 29.R, 30.R, 31.R. Na wskazanych terenach wprowadzono obowiązujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe terenu - teren rolniczy; 2) zasady zagospodarowania terenu - obowiązuje zakaz zabudowy z wyłączeniem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej lokalizowanych zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Tereny określony w planie jako 17.R, 18.R, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, znajdują się w obszarze oznaczonym symbolem MU. Studium tereny MU określa jako tereny zabudowy wielofunkcyjnej z przewagą mieszkalnictwa. W ustaleniach studium dla tych terenów brak jest zapisów dopuszczających realizację na tych terenach przeznaczenia związanego z rolnictwem z zakazem zabudowy.

W kontekście powyższego, nie zasługuje na uwzględnienie pismo Przewodniczącego Rady Gminy w Głogowie z dnia 10 kwietnia 2017 r., w których nie udziela on wyjaśnień lecz odsyła w tym zakresie do uzasadnienia do uchwały nr XXXV/188/2017. W uzasadnieniu do uchwały można przeczytać m.in.: „W związku z wnioskiem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dot. uwzględnienia w projekcie MPZP korytarza rezerwy terenowej dla projektowanej obwodnicy miasta Głogowa (wariant PN 4 i FN 5) na części obszaru planu, w rejonie miejscowości Serby, pomimo kierunków określonych w Studium dla tego fragmentu jako zabudowa usługowa nie wprowadza się terenów przeznaczonych pod nową zabudowę usługową, aby wyeliminować ewentualne konflikty przestrzenne z potencjalnym przebiegiem obwodnicy.”

Wskazana sprzeczność między ustaleniami planu miejscowego, przyjętego omawianą uchwałą a ustaleniami studium w kwestii przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolami 17 R i 18 R stanowi istotne naruszenie ustaleń studium. Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 ustawy: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.” Według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze tej 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.” Skoro postanowienia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych to niedopuszczalne jest zignorowanie zapisów studium stanowiących o dominującym przeznaczeniu określonego terenu poprzez całkowite pominięcie tego przeznaczenia w ustaleniach planu dla tego terenu.

Mając na uwadze wskazany już wyżej art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 („Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (...)”) i art. 20 ust. 1 tej ustawy należy stwierdzić, że 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 zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W uchwale nr XXXV/188/2017 nienaruszalność ta w przypadku §14 uchwały, ustalającego przeznaczenie terenów 17 R i 18 R nie została zachowana.

Rada gminy przy uchwalaniu planu miejscowego jest zatem bezwzględnie związana ustaleniami studium. W przypadku potrzeby zmiany przeznaczenia terenów z zabudowy wielofunkcyjnej z przewagą mieszkalnictwa na tereny rolne, w pierwszej kolejności należy zmienić w tym zakresie regulacje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów.

Także regulacje § 15 uchwały odnośnie terenu 6 ZL i 7 ZL oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 6) podjęto z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 15 uchwały Rada Gminy dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami: 1.ZL, 2.ZL, 3.ZL, 4.ZL, 5.ZL, 6.ZL, 7.ZL, 8.ZL, 9.ZL, 10.ZL, 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL, 14.ZL, 15 ZL ustaliła, jako przeznaczenie podstawowe lasy oraz zakaz zabudowy z wyłączeniem obiektów związanych z gospodarką leśną. Tereny określone w planie jako 6 ZL i 7 ZL określone są jednak na ustalonych w studium terenach upraw rolnych oraz łąk i pastwisk.

W toku postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Gminy wyjaśniał, iż „...niespójności pomiędzy ustaleniami planu i ustaleniami studium dotyczące terenów leśnych na terenach upraw rolnych oraz łąk i pastwisk wynikają z faktu, iż tereny te geodezyjnie określone są jako lasy (Ls), studium z kolei nie zawiera jednoznacznych ustaleń wykluczających lokalizację lasów na terenach rolnych.”. Odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego zauważyć należy, że plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium, natomiast ustawodawca nie wymaga aby był zgodny z geodezyjnym określeniem terenów. Jednakże w przypadku takiej niezgodności w pierwszej kolejności zmianie powinno ulec studium, a dopiero później plan miejscowy. W związku z powyższym wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy nie zasługują na uwzględnienie.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny 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, np. 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.

W rozpatrywanym przypadku zapisy planu miejscowego w § 14 odnośnie terenu 17 R i 18R oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 5) naruszają ustalenia studium, które dla tych terenów przewiduje zabudowę wielofunkcyjną z przewagą mieszkalnictwa nie zaś zakaz zabudowy, a w § 15 uchwały odnośnie terenu 6 ZL i 7 ZL oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 6) naruszają ustalenia studium, przewidując na tym obszarze tereny upraw rolnych oraz łąk i pastwisk.

Samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 610/10). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako wyraźnie przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 18/11).

W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 14 odnośnie terenu 17 R i 18R oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 5), § 15 odnośnie terenu 6 ZL i 7 ZL oraz rysunku planu w zakresie tych terenów (arkusz 6) uchwały Rady Gminy Głogów nr XXXV/188/2017 z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Głogów dla części obrębów geodezyjnych: Grodziec mały, Serby, Krzekotów, Wilków na trasie napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110kV S-450 relacji: stacja 110/6kV Huta Głogów 2-stacja 110/20 kV Wschowa.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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:
P. Hreniak