DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2020 r.

Poz. 1623

Elektronicznie podpisany przez:
Milena Pigdanowicz-Fidera; DUW we Wrocławiu
Data: 2020-02-28 14:28:06

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.79.1.2020.RJ1
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lutego 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6 w zakresie zdania trzeciego oraz § 12 pkt 4 we fragmencie: „prac modernizacyjnych" uchwały nr XV/100/2020 Rady Gminy Mietków z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów dla działki nr 13/17 obręb Chwałów.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 24 stycznia 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018r. poz. 1945 ze zm.), w związku z uchwałą nr V/35/19 Rady Gminy Mietków z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów dla działki nr 13/17 obręb Chwałów, Rada Gminy Mietków podjęła uchwałę nr XV/100/2020 *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów dla działki nr 13/17 obręb Chwałów*, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 29 stycznia 2020 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 31 stycznia 2020 r. (przekazana pismem Zastępcy Wójta Gminy Mietków z dnia 31 stycznia 2020 r. znak Bd.6721.1.2020).

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, że:

- **§ 6 zdanie trzecie uchwały w brzmieniu: „*Ustala się zakaz stosowania betonowych płotów i murów pełnych izolujących teren od otoczenia.*" został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą", polegającym na uregulowaniu w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane ogrodzenia, w sytuacji, gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale;**

- **§ 12 pkt 4 we fragmencie: „prac modernizacyjnych” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie sposobu określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.**

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 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Mietków, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

I

W **§ 6** zdaniu trzecim uchwały, w ramach ustaleń dotyczących zasad kształtowania krajobrazu, znalazło się postanowienie dotyczące wymogów odnośnie ogrodzeń. Zgodnie z tym przepisem uchwały: „*Ustala się zakaz stosowania betonowych płotów i murów pełnych izolujących teren od otoczenia.*”.

Wobec powyższego należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), stanowi, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć – po pierwsze – że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś – po drugie – art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać można, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy

dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała Nr V/35/19 Rady Gminy Mietków *w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów dla działki nr 13/17 obręb Chwałów* podjęta została w dniu 14 marca 2019 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Reasumując, w ocenie Organu Nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tj. po dniu 11 września 2015 r.), nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 422/17 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 675/17).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 6 zdania trzeciego uchwały w brzmieniu: „*Ustala się zakaz stosowania betonowych płotów i murów pełnych izolujących teren od otoczenia.*”, z uwagi na istotne naruszenie art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

II

Ponadto w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zwrócił się do Gminy o wyjaśnienie kwestii związanej z definicją „urządzeń infrastruktury technicznej” zawartą w § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały. Nie sprecyzowano bowiem, jakiego rodzaju sieci i infrastrukturę techniczną dopuszcza się na obszarze planu miejscowego, tzn. czy będzie to sieć i infrastruktura o charakterze „dystrybucyjnym” czy „przesyłowym”.

Wójt Gminy Mietków w piśmie z dnia 14 lutego 2020 r. znak Bd.6721.1.2020 udzielając odpowiedzi w omawianym zakresie wskazał cyt.: „*w § 12 pkt 4 wprowadzono zapis «Dopuszcza się prowadzenie prac modernizacyjnych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej o charakterze dystrybucyjnym». Powinno być «Dopuszcza się prowadzenie prac modernizacyjnych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej o charakterze dystrybucyjnym.» Na działce nr 13/17 obręb Chwałów brak jest jakichkolwiek urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, zatem użycie słowa «modernizacja» jest błędna i powinna ulec skreśleniu.*

W planie miejscowym mowa jest wyłącznie o sieci infrastruktury technicznej o charakterze dystrybucyjnym zgodnie z § 12 pkt 4 uchwały.”.

Zauważyć należy, że kompetencja do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażona jest w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jej zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Powyższe implikuje, że przepisy tej uchwały jako mające moc powszechnie obowiązującą na obszarze danej jednostki samorządowej powinny być formułowane jednoznacznie i w sposób, który nie budzi wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu, ani też nie wymaga ich wykładni, stosowania analogii czy domniemań.

Z uwagi zatem na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazaną wyżej nieprawidłowość rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten

może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, pomimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że brak jest regulacji prawnych umożliwiających prostowanie oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 499/18) uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 12 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania „prac modernizacyjnych". Jak wynika bowiem z informacji udzielonych przez Wójta Gminy Mietków, dodanie stosownego sformułowania w tym przepisie nastąpiło omyłkowo; przedmiotowy zapis nie powinien znaleźć się w cytowanym tekście, ponieważ dopiero bez niego zapis uchwały będzie odpowiadać zamierzonemu celowi i stanowi faktycznemu.

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:
J. Obremski