



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2020 r.

Poz. 1697

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.155.1.2020.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 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

§ 2 pkt 4, § 2 pkt 6 lit. a oraz § 2 pkt 7 uchwały nr XVIII/494/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), w związku z uchwałą nr LVI/1337/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu, Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XVIII/494/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu.

Uchwałę, wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30 stycznia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 pkt 4, § 2 pkt 6 lit. a oraz § 2 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) – zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale postanowień przekraczających obszar objęty planem, uprzednio określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także na art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy. W myśl tych przepisów 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.

Przedmiotowym planem miejscowym dokonano zmiany planu miejscowego uchwalonego uchwałą nr VIII/141/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 kwietnia 2011 r. sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu. Zgodnie z uchwałą nr LVI/1337/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu, celem zmiany planu było wprowadzenie nowych przeznaczeń terenu na terenie 11U w zakresie dopuszczenia obiektów hotelowych i zabudowy zamieszkiwania zbiorowego oraz zasad dopuszczenia przeznaczenia terenu obiekty hotelowe na terenie 11U i 12U (§ 3 uchwały). Zatem zmiana uchwały nr VIII/141/11, zgodnie z uchwałą o przystąpieniu obejmowała jedynie tereny 11U i 12U, co wskazano również na załączniku graficznym do uchwały.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że zgodnie z art. 27 ustawy zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Oznacza to, że zmiany planu dokonuje się z uwzględnieniem zasad i wymogów wynikających z art. 15-17 ustawy. Zastosowanie znajdzie również art. 14 ustawy, zgodnie z którym w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Zatem przystąpienie do sporządzenia zmiany planu miejscowego wymaga wskazania, w jakim zakresie czy też na jakim obszarze planu będą dokonywane zmiany. Zmiana planu miejscowego jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy (tu: miejska) dokonując zmiany planu miejscowego wprowadza modyfikacje jedynie części zapisów w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje równocześnie pewnego rodzaju samoograniczenie co do zakresu zmiany tego planu miejscowego. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, Rada Miasta Wrocławia, podejmując uchwałę nr LVI/1337/18 z dnia 24 maja 2018 r., wyznaczyła w sposób ścisły zakres zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu poprzez wskazanie wprost obszarów, których będzie ona dotyczyła. Warto także zauważyć, że uchwała o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje kształt prowadzonej procedury planistycznej i kształt samej uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Uchwała ta stanowi wyznacznik dla uczestników procedury co do zakresu, w jakim mogą skutecznie domagać się uwzględnienia złożonych do projektu zmiany planu miejscowego opinii i uwag, ale także dla organów biorących w niej udział poprzez możliwość składania stosownych wniosków oraz uzgadnianie planowanych rozwiązań planistycznych.

Mając na uwadze powyższe, należy zatem stwierdzić, że zmiany planu miejscowego są dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy dotyczą one zakresu opracowania wskazanego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tej zmiany. Zatem w przedmiotowym przypadku zmiana planu miejscowego mogła dotyczyć wyłącznie terenów wprost wskazanych przez Radę Miejską Wrocławia w uchwale nr LVI/1337/18 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu.

Tymczasem zapis **§ 2 pkt 4** kwestionowanej uchwały dokonujący zmiany w § 11 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały pierwotnej oraz **§ 2 pkt 6 lit. a** dokonujący zmiany w § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały pierwotnej poprzez dodanie lit. d, w zakresie w jakim dotyczą zabudowy zamieszkiwania zbiorowego odnoszą się nie tylko do terenu 11U, ale także do terenu 7UO, który nie został objęty zmianą na podstawie uchwały o przystąpieniu nr LVI/1337/18. Zgodnie bowiem z § 21 ust. 1 pkt 2 uchwały nr VIII/141/11 (plan zmieniany) wśród przeznaczeń terenu 7UO ustalono również zabudowę zamieszkiwania zbiorowego. Tym samym nowe brzmienie § 11 ust. 2 pkt 1 lit. b

oraz dodana lit. d do § 11 ust. 2 pkt 5 będą miały zastosowanie także do terenu 7UO. Zatem powyżej wskazane zmiany planu miejscowego wykraczają poza granice przystąpienia do sporządzenia zmiany planu wyznaczone w uchwale Nr LVI/1337/18.

Ponadto, na podstawie **§ 2 pkt 7** kwestionowanej uchwały, do § 11 ust. 2 uchwały nr VIII/141/11 dodano pkt 6 dotyczący miejsc postojowych przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz w strefach zamieszkania i strefach ruchu. Analiza porównawcza uchwały nr XVIII/494/20 oraz nr VIII/141/11 i nr LVI/1337/18 również w tym przypadku wskazuje, że przywołany zapis uchwały zmieniającej wykracza poza granice przystąpienia do sporządzenia zmiany planu, gdyż będzie miał zastosowanie nie tylko do terenów objętych zmianą – 11U i 12U, ale do wszystkich terenów przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz w strefach zamieszkania i strefach ruchu.

W związku z powyższym, organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia pismem z dnia 17 lutego 2020 r. o szczegółowe wyjaśnienie podstaw prawnych powyższych rozwiązań planistycznych w kontekście zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi (pismo z dnia 24 lutego 2020 r., BRM-DPP.0007.5.1.2020.KL) Przewodniczący Rady Miejskiej Wrocławia przekazał stanowisko Dyrektora Biura Rozwoju Wrocławia (pismo z dnia 21 lutego 2020 r., BRW-DPP2.6722.4.2020), w myśl którego – „Zakres przedmiotowy zmiany planu został określony w uchwale intencyjnej, gdzie zostało zawarte sformułowanie, iż celem zmiany planu jest wprowadzenie nowych przeznaczeń terenu na terenie 11U w zakresie dopuszczenia obiektów hotelowych i zabudowy zamieszkiwania zbiorowego oraz zasad dopuszczenia przeznaczenia terenu – obiekty hotelowe na terenie 11U i 12U. Z treści uchwały zmieniającej jednoznacznie wynika, że przedmiotowa zmiana planu dotyczy wyłącznie terenów 11U i 12U, czyli w granicach obszaru objętego zmianą planu. Co czytelnie wskazuje zasięg prawnego i formalnego działania wszystkich zapisów uchwały zmieniającej. Odnoszenie ustaleń przedmiotowej zmiany planu do terenu 7UO, położonego poza obszarem opracowania, stanowiłoby nadinterpretację w stosunku do zapisów zawartych w zmianie planu. (...) oczywistym jest, że zapisy zawarte w uchwale zmieniającej w § 11 ust. 2 pkt 1 lit. b, g, pkt 5 lit. d, e oraz pkt 6, odnoszą się wyłącznie do terenów 11U i 12U, objętych uchwałą inicjującą zmianę planu miejscowego. Należy również zwrócić uwagę, że opracowanie tekstu jednolitego umożliwi pełnie zobrazowanie intencji zmiany planu wyrażonej w uchwale nr XVIII/494/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu. Tekst jednolity będzie odzwierciedleniem zapisów uchwały zmieniającej przy jednoczesnym złożeniu w jeden dokument treści zmienionych lub nowych z zapisami planu obowiązującego. Złożony dokument będzie łączył w całość zarówno część tekstową, jak również część graficzną planu obowiązującego oraz jego zmiany.”

W ocenie organu nadzoru nie można zgodzić się z powyżej przytoczonym stanowiskiem, a opisane działania planistyczne dokonane przez Radę Miejską Wrocławia w kwestionowanej uchwale stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 pkt 4, § 2 pkt 6 lit. a oraz § 2 pkt 7 uchwały jako postanowień przekraczających obszar objęty zmianą planu, określony w załączniku graficznym do uchwały nr LVI/1337/18 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu.

Trzeba zauważyć, że ustawodawca mocą art. 14 ust. 2 ustawy postanowił, że integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Z kolei regulacje zawarte w art. 15 ust. 1 oraz w art. 20 ust. 1 zdanie drugie przywołanej ustawy, wskazują w sposób jednoznaczny na nieodłączne elementy planu miejscowego, do których należy załącznik graficzny. Co więcej, Minister Infrastruktury w § 7 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) określił elementy, jakie powinien zawierać projekt rysunku planu miejscowego, do których należą, między innymi: wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (pkt 1); granice obszaru objętego planem miejscowym (pkt 3).

Stosując wskazane przepisy, przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały inicjującej (uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu), zezwalającej organowi wykonawczemu na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu

i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. W ocenie organu nadzoru to właśnie uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej załącznik graficzny stanowiący jej integralną część, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty ustaleniami planu miejscowego. Powyższe oznacza, że uchwalanie planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe, na zasadzie określonej w art. 27 ustawy znajduje zastosowanie również do zmiany planu miejscowego.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 maja 2017 r. (II SA/Wr 122/17) – „Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy uchwalając plan miejscowy nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (tak też WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 780/05, OWSS z 2007 r., nr 1, poz. 11).” Tak też m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 listopada 2019 r. (II SA/Bd 758/19), WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 21 września 2016 r. (II SA/Gd 16/16), WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r. (II SA/Bk 394/08).

Mając na względzie przedstawioną interpretację przywołanych przepisów ustawy oraz literalnie odczytując zmiany dokonane mocą kwestionowanych zapisów § 2 pkt 4, § 2 pkt 6 lit. a oraz § 2 pkt 7 uchwały nr XVIII/494/20, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem zawartym w piśmie Dyrektora Biura Rozwoju Wrocławia, że z treści uchwały jednoznacznie wynika, że przedmiotowa zmiana planu dotyczy wyłącznie terenów 11U i 12U, czyli w granicach obszaru objętego zmianą planu. Wskazane bowiem zapisy kwestionowanej uchwały, po pierwsze dotyczą ustaleń zmienianego planu miejscowego odnoszących się wprost nie tylko do terenów 11U i 12U, o czym świadczy również ich umiejscowienie w systematyce samego planu miejscowego, gdyż znajdują się w rozdziale 2. Zatytułowanym – Ustalenia dla całego obszaru objętego planem; a po drugie w żadnym fragmencie tych zapisów nie dokonano jakiegokolwiek zastrzeżenia, że dotyczą one wyłącznie terenów 11U i 12U. Zatem z samego tylko ich brzmienia rozpatrywanego w kontekście integralności uchwały zmienianej (nr VIII/141/11) wynika ich szersza moc obowiązująca niż tylko wobec terenów 11U i 12U. Z kolei warto w tym miejscu zauważyć dla przykładu, że uchwała zmieniana nr VIII/141/11 zawiera chociażby w § 8 pkt 2 stosowne zastrzeżenie odmiennie regulujące kwestie słupów reklamowych na określonych terenach wobec ogólnego zakazu ich umieszczania.

Niezrozumiałym jest również twierdzenie, że opracowanie tekstu jednolitego planu miejscowego uchwalonego uchwałą nr VIII/141/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 kwietnia 2011 r. sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Borowskiej i Kamiennej we Wrocławiu, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych kwestionowaną uchwałą nr XVIII/494/20 umożliwi pełne zobrazowanie intencji zmiany planu. Takie bowiem twierdzenie stoi w oczywistej sprzeczności z zasadami sporządzania tekstów jednolitych aktów normatywnych, które mają za zadanie odzwierciedlić pierwotny tekst aktu wraz z naniesionymi wszystkim zmianami w jego treści. Zatem tekst jednolity zawiera wierną treść aktu z uwzględnieniem wprowadzonych zmian aktami zmieniającymi. Tym samym sporządzenie tekstu jednolitego uchwały nr VIII/141/11 z uwzględnieniem zmian wprowadzonych kwestionowaną uchwałą nr XVIII/494/20 w żaden sposób nie spowoduje, że zmiany w § 11 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz w § 11 ust. 2 pkt 5 poprzez dodanie lit. d czy też w § 11 ust. 2 poprzez dodanie pkt 6, będą dotyczyły tylko i wyłącznie terenów 11U i 12U.

Wskazane przepisy z dniem wejścia w życie uchwały nr XVIII/494/20 zastąpiły dotychczas obowiązujące przepisy uchwały zmienianej i znajdują bezpośrednie zastosowanie nie tylko wobec terenów 11U i 12U, ale także terenu 7UO, a dodany pkt 6 do § 11 ust. 2, wobec wszystkich terenów przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz w strefach zamieszkania i strefach ruchu.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 pkt 4, § 2 pkt 6 lit. a oraz § 2 pkt 7 uchwały nr XVIII/494/20 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy.

W związku z powyższym należało orzec 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:
J. Obremski