



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2020 r.

Poz. 5144

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.83.9.2020.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 września 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVI/164/2020 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części 2 terenu "D" położonego w obrębach: Milicz, Kaszowo, Miłochowice w gminie Milicz.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 23 lipca 2020 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/164/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części 2 terenu „D” położonego w obrębach: Milicz, Kaszowo, Miłochowice w gminie Milicz.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 sierpnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały nr XXXVI/164/2020 Rady Miejskiej w Miliczu z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 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 naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Milicz przy sporządzaniu miejscowego planu.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego 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.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Milicz, przyjętego uchwałą nr XV/80/2015 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 14 lipca 2015 r., zmienionego uchwałą nr LVIII/334/2018 z dnia 24 maja 2018 r. oraz uchwałą nr XXVI/120/2019 z dnia 4 grudnia 2019 r., zwanego dalej „studium”, przez fragment terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 1ZL, 3ZL, 5ZL, 14R, 37KDW, 18R oraz 24ZL przebiega, wyznaczony w studium, teren planowanych dróg – zachodniej obwodnicy Milicza na trasie drogi krajowej nr 15. W zapisach studium, Rada Miejska w Miliczu ustalając, w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego, kierunki rozwoju systemów komunikacji postanowiła: „Planuje się budowę zachodniej obwodnicy Milicza na trasie drogi krajowej nr 15 co pozwoli wyeliminować uciążliwy ruch tranzytowy oraz zaktywizować tereny pod inwestycje w północno-zachodniej części Milicza i na terenie wsi Stawiec” (str. 25). Wskazano ponadto, że przy

wyznaczaniu dróg do modernizacji przeanalizowano planowany przebieg obwodnicy Sułowa i obwodnicy miasta Milicza z planowanym obejściem Miłochowic na drodze krajowej nr 15 oraz planowaną lokalizację zbiorników retencyjnych „Świętoszyn” i „Miłosławice” (str. 29).

W zakresie wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustalono natomiast, że droga krajowa nr 15, dla której ustalono klasę techniczną drogi „G”, docelowo ma uzyskać klasę techniczną GP (str. 30). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124) klasa drogi o symbolu „GP” to droga główna ruchu przyspieszonego.

W studium określono ponadto zadania służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, w których ujęto, m.in. budowę obwodnicy Milicza w ciągu drogi krajowej nr 15 (str. 35). Co więcej, realizację obejść drogowych miejscowości, Rada Miejska w Miliczu uznała w studium za główne działania. Przebieg przewidzianej w studium obwodnicy Milicza został również wyznaczony na załączniku graficznym do studium, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały nr XV/80/2015 – kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, w uchwalonym przez Radę Miejską w Miliczu planie miejscowym, na terenach, na których wyznaczono w studium przebieg planowanej obwodnicy Milicza, ustalono w przeważającym zakresie przeznaczenie podstawowe jako lasy, a w pozostałej części - tereny rolnicze.

O ile w studium dopuszczono dokonywanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego niewielkich odstępstw od przebiegów określonych w studium dróg i ulic (str. 30), o tyle brak jest podstaw do uznania, że całkowita rezygnacja z planowanego przebiegu drogi, a tym samym wprowadzenie całkowicie odmiennego sposobu zagospodarowania terenów przeznaczonych w studium pod tereny planowanych dróg, stanowi niewielkie odstępstwo, o którym mowa w studium. Zapisy studium pozwalają jedynie na dostosowanie ostatecznego przebiegu drogi do indywidualnych wymogów danej lokalizacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07). Plan miejscowy nie może jednak 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).

Mając na uwadze cytowany już wyżej art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, a także art. 28 ust. 1 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 ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

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 uzasadnieniu do 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, który z kolei w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06) wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, 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 ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Mając na uwadze, że zdecydowana większość obszaru objętego planem zawiera w planie przeznaczenie, które nie jest zgodne z treścią studium, za uzasadnione należy uznać stwierdzenie nieważności całego obszaru objętego planem miejscowym. Nawet w przypadku utrzymania w mocy tylko części zaskarżonego planu miejscowego, co do obszarów, na których nie wyznaczono w studium przebiegu planowanej obwodnicy, pomimo zgodności ze studium i tak uniemożliwiłoby to w praktyce prawidłowe stosowanie takiej części planu. Należy bowiem zauważyć, że droga krajowa nr 15, dla której ustalono klasę techniczną „G”, docelowo ma uzyskać klasę techniczną GP. W takim przypadku konieczne jest zapewnienie odpowiednich stref ochrony dla terenów znajdujących się w zasięgu oddziaływania projektowanej w studium inwestycji.

Organ nadzoru zwraca jednocześnie uwagę, że w chwili obecnej w Ministerstwie Infrastruktury trwają prace nad przyjęciem Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020 – 2030. Projekt Programu przewiduje budowę obwodnicy Milicza w ciągu drogi krajowej nr 15. Aktualnie, obwieszczeniem z dnia 11 września 2020 r., Ministerstwo Infrastruktury poinformowało o przystąpieniu do procesu udziału społeczeństwa w opracowywaniu Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020-2030. Tym samym, w przypadku podjęcia przez Radę Miejską w Miliczu inicjatywy zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidującego budowę obwodnicy Milicza, należy mieć na względzie ustalenia wynikające z ww. Programu.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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

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:
Jarosław Obremski