



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 stycznia 2021 r.

Poz. 95

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-N.4131.82.31.2020.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2021 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 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 49 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 oraz § 57 ust. 4 pkt 2 uchwały nr XXV/306/20 Rady Gminy Miękinia z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Miękinia część A w gminie Miękinia, zwanej dalej „uchwałą”.**

#### Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 listopada 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej także „ustawą” oraz w związku z uchwałą nr V/46/2019 Rady Gminy Miękinia z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Miękinia część A w gminie Miękinia, zmienioną uchwałą nr XX/225/20 Rady Gminy Miękinia z dnia 29 maja 2020 r., po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia” uchwalonego uchwałą nr XXII/269/20 Rady Gminy Miękinia z dnia 31 sierpnia 2020 r., zwanego także studium, podjęła uchwałę nr XXV/306/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Miękinia część A w gminie Miękinia.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu wraz z dokumentacją prac planistycznych w dniu 8 grudnia 2020 r.

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 przedłożył 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 § 49 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, § 57 ust. 4 pkt 2 uchwały nr XXV/306/20 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 28 w zw. z 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 także „ustawą”, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Miękinia, 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).

W przedmiotowej uchwale nr XXV/306/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Miękinia część A w gminie Miękinia, Rada Gminy uchwaliła w § 49 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U/E o przeznaczeniu podstawowym zabudowa usługowa, usługi sportu i rekreacji, infrastruktura techniczna - elektroenergetyka – GPZ, w zakresie kształtowania zabudowy, wysokość zabudowy nie większą niż 18m z zastrzeżeniem, że regulacja ta nie dotyczy słupów elektroenergetycznych, urządzeń odgromowych i liniowych stacji GPZ. Teren ten w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia położony jest na obszarze usług komercyjnych U.1.1, dla którego wysokość nowej zabudowy od poziomu terenu do najwyższej krawędzi dachu nie może przekraczać 15 m, a to ustalenie nie dotyczy obiektów istniejących (rozdział II Kierunki zagospodarowania przestrzennego, dział 2. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów, pkt 2.4.7, str. 114 tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia [https://www.miekinia.pl/pl/Planowanie\\_przestrzenne-Studium\\_uwarunkowan\\_i\\_kierunkow\\_zagospodarowania\\_przestrzennego,168](https://www.miekinia.pl/pl/Planowanie_przestrzenne-Studium_uwarunkowan_i_kierunkow_zagospodarowania_przestrzennego,168) ).

Ponadto, Rada Gminy Miękinia na terenach sportu i rekreacji, oznaczonych symbolem 1US, wprowadzając regulacje w zakresie zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego, określiła w § 57 ust. 4 pkt 2 uchwały, powierzchnię zabudowy nie większą niż 50% powierzchni działki budowlanej. Teren 1US w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia oznaczony jest jako teren usług sportu, rekreacji i wypoczynku US, dla którego powierzchnia zabudowy nie może przekraczać 25% powierzchni terenu (strona 112 tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia, rozdział II Kierunki zagospodarowania przestrzennego, dział 2. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów, pkt 2.4.6).

Organ nadzoru wystąpił pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. NK-N4131.82.31.2020.MS6 do Gminy Miękinia o wyjaśnienie tych rozbieżności. W odpowiedzi Wójt Gminy Miękinia w piśmie z dnia 31 grudnia 2020 r. znak GNPP.6722.3.2019.20 poinformował, m.in. że regulacje dotyczące powierzchni zabudowy na terenie 1US zostaną powiększone w zmianie Studium. Gmina Miękinia jest po uchwaleniu przystąpienia do zmiany Studium. W odniesieniu do terenu 1U.E wskazano, że wysokość 18m była w poprzedniej regulacji dla terenu 1UC.

Organ nadzoru nie przyjął wyjaśnień Wójta Gminy Miękinia w zakresie przekroczenia dopuszczalnej wysokości zabudowy na terenie 1U.E w stosunku do wysokości zabudowy przewidzianej w Studium. Również obietnica przyszłego dostosowania Studium w odniesieniu do powierzchni zabudowy na terenie 1US, nie konwaliduje naruszenia prawa. Oba naruszenia uznano za ewidentne naruszenia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia.

Zauważyć bowiem 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. W oparciu o postanowienia planu miejscowego, nie zaś studium, będą w późniejszym czasie wydawane przez starostę decyzje odnoszące się do zabudowy.

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 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 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.

Mając na uwadze art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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, jest zatem bezwzględnie związana jego ustaleniami. 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).

Ponadto zauważyć należy, że późniejsza nowelizacja studium nie usuwa naruszenia planu miejscowego w zakresie zgodności ze studium aktualnym na dzień uchwalania planu.

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:  
**Jarosław Obremski**