



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 6 listopada 2015r.

NK-N.4131.148.3.2015.ASZ
Urząd Gminy i Miasta w Węglińcu
SEKRETARIAT

wpl. dn. 12. 11. 2015

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

zał. 10914 podpis. 11. 2015
nr rej. Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
wydział/stanowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

ust. 3 Części III – Kierunki Rozwoju Przestrzennego, rozdziału 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy (str. 84) załącznika Nr 1 do uchwały Nr 123/X/2015 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińiec.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) oraz uchwałą Nr 517/XXIV/13 z dnia 28 maja 2013 r. Rady Miejskiej Węglińca w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińiec i uchwałą nr 750/XXXVII/14 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 października 2014 r. w sprawie włączenia terenów położonych w obrębie Czerwona Woda do granic obszaru objętego zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Węglińiec określonych w uchwale Nr 517/XXIV/13 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińiec Rada Miejska Węglińca podjęła uchwałę Nr 123/X/2015 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińiec.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 13 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie ust. 3 Części III – Kierunki Rozwoju Przestrzennego, rozdziału 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy (str. 84) załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz.1233).

Rada Miejska Węglińca postanowiła w ust. 3 Rozdziału dotyczącego kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, że *„Przeznaczenia dominujące i uzupełniające mogą być realizowane łącznie w dowolnych proporcjach lub stanowić samodzielne sposoby wykorzystania terenu; mogą też w ogóle nie wystąpić na wskazanych obszarach, jeżeli zostanie to uznane za uzasadnione na etapie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”*

Według art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *„W studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego”*. Wymóg ten został doprecyzowany w § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: *„Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium: 1) ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej "planami miejscowymi"”*.

W kontekście przywołanych przepisów należy stwierdzić, że kwestionowany zapis studium wprowadzający możliwość realizowania funkcji dominującej i uzupełniającej w dowolnych proporcjach, łącznie lub jako samodzielnych sposobów wykorzystania terenu, a także wprowadzenie możliwości odstąpienia od przewidzianej w studium funkcji dominującej i uzupełniającej jeżeli zostanie to uznane za uzasadnione na etapie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza prawo w sposób istotny. Przedmiotowa uchwała wprowadza wątpliwości interpretacyjne w zakresie stosowania wprowadzonych do studium zapisów przewidujących funkcję dominującą i uzupełniającą dla poszczególnych terenów. Co więcej wprowadzenie przywołanego zapisu studium pozwala na w zasadzie pełną dowolność przy określaniu przeznaczenia terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Taki sposób zapisu ustaleń studium, jako nieodpowiadający wymogom określonym w § 6 pkt 1 powołanego rozporządzenia, nie realizuje również jego ustawowej funkcji, określonej w art. 9 ust. 4 w powiązaniu z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skoro pozwala na realizowanie w dowolnych proporcjach przeznaczenia dominującego i uzupełniającego, a nawet zupełne odstępowanie od wskazanych w studium funkcji przeznaczenia terenów.

W ocenie Organu Nadzoru, z uwagi na fakt, iż kwestia określenia kierunków przeznaczenia terenów należy do ustaleń o charakterze wiążącym przy planowaniu miejscowym, to postanowienia regulujące tę materię powinny zostać określone w sposób kategoryczny i jednoznaczny. Studium określając te elementy – obligatoryjnie uwzględniane

przy ocenie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium, nie powinno posługiwać się sformułowaniami wprowadzającymi dowolność w wykorzystywaniu zapisanych w nich postanowień. Konsekwencją wprowadzenia zakwestionowanego zapisu będzie bowiem niemożność ustalenia nienaruszania ustaleń studium przez przyszłe plany miejscowe w zakresie spełnienia przez nie wymogów studium odnośnie funkcji poszczególnych terenów.

Kwestionowana regulacja, wprowadzona przez Radę Miejską Węglińca jest, zdaniem Organu Nadzoru, zbyt szeroka i abstrakcyjna przez co wprowadza do studium uznaniowość i niedookreślenie. Nie mogą być bowiem uznane za konkretne, a przez to weryfikowalne na etapie sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego, regulacje studium dopuszczające niesprecyzowane odstępstwa od ustalonych w jego treści funkcji dominującej i uzupełniającej zagospodarowania terenu. Błędne jest również wprowadzenie możliwości pełnego nieuwzględnienia oznaczonej w studium funkcji terenów w opracowywanych planach. Wprowadzenie zapisów pozwalających gminie na pełną dowolność przy określaniu w planach miejscowych przeznaczeń terenów, powoduje brak możliwości odniesienia uregulowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do regulacji studium. W takiej sytuacji brak jest możliwości pełnego zastosowania na etapie sporządzania, uchwalania i weryfikacji planu miejscowego normy z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Nie można bowiem oceniać zgodności lub nienaruszania ustaleń studium w przypadku nieprecyzyjności, niepełności czy niedookreśloności zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zapisy studium mogą w sposób ogólny określać kierunki zmian w przeznaczeniu terenów, jednakże ogólny zapis studium powinien być na tyle jednoznaczny, by nie stwarzać późniejszych wątpliwości interpretacyjnych co do zgodności z tą regulacją, bądź nienaruszania jej ustaleń przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa wiążące funkcje terenów i ustalenia nie tylko wobec gminy. Pośrednio oddziałuje ono także na wykonywanie prawa własności, gdy po uchwaleniu studium jego zasady zostają określone w planie miejscowym.

Jeżeli zatem zamiarem Rady Miejskiej było wprowadzenie możliwości łączenia ze sobą w innych proporcjach funkcji dominującej i uzupełniającej zagospodarowania terenu niż te przewidziane w ust. 1 i 2, to powinna ustalić w studium funkcję mieszaną, w której możliwe byłoby wprowadzenie funkcji w innych niż dominująca i uzupełniająca proporcjach. Nawet jednak wprowadzenie takiego postanowienia nie mogłoby skutkować przyjęciem pełnej dowolności proporcji pomiędzy wprowadzonymi w studium funkcjami dominującą i uzupełniającą. W sytuacji bowiem wprowadzenia funkcji uzupełniającej w proporcji większej niż 50 % stawałaby się ona funkcją dominującą. Należy przy tym zaznaczyć, że już sam zapis ust. 1 i 2 definiuje relacje tych funkcji. Nie czyniąc tego, z naruszeniem przytoczonych wyżej unormowań (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) Rada dopuściła na objętych studium terenach możliwość dowolnego mieszania proporcji funkcji dominującej i uzupełniającej terenów w planach miejscowych lub całkowite odstępianie od funkcji przewidzianych w studium. Zauważyć trzeba, że wprowadzenie konkretne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów następuje w planie miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), to jednak już sam ustawodawca mając na uwadze tę różnicę między studium i planem wprowadził na etapie studium wymóg określenia dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian, więc przewidział ich uściślenie w planie ale jednak w ramach wyznaczonych w studium. Zależność między studium, a planem miejscowym jest silna: na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz (prezydent miasta) ma obowiązek sporządzić projekt planu miejscowego zgodnie z ustaleniami studium, a na podstawie art. 20 tej ustawy warunkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uprzednie stwierdzenie przez radę, że plan nie narusza ustaleń studium. Procedura oceny zgodności projektu planu ze studium stawia wymóg czytelnej i jednoznacznej redakcji studium (Niewiadomski Z.-red., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. C.H. BECK Warszawa 2013).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od 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

Tomasz Smolarz