



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.134.5.2025.MC

Wrocław, 19 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/106/25 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wrocisławice.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Środzie Śląskiej, na sesji w dniu 29 stycznia 2025 r., podjęła uchwałę Nr XIV/106/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wrocisławice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 stycznia 2025 r., natomiast dokumentacja planistyczna z nią związana wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały 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 2023 r. poz. 977- brzmienie ustawy obowiązujące przed dniem 24 września 2023 r.), polegającym na naruszeniu ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Środa Śląska przy sporządzaniu miejscowego planu, poprzez ustalenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu o symbolu 1MNW wskaźnika maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę, że do przedmiotowej uchwały mają zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) w brzmieniu nadanym tą ustawą. Przepis ten stanowi, że do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. przed dniem 24 września 2023 r. Jak wynika z dokumentacji planistycznej, Burmistrz Środy Śląskiej wystąpił o opinie i uzgodnienia projektu kwestionowanego planu miejscowego pismami z dnia 17 kwietnia 2024 r.

W związku z faktem, że Gmina Środa Śląska nie posiada jeszcze planu ogólnego gminy – do kwestionowanej uchwały ma zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium.

Do kwestionowanej uchwały ma również zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy

postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Uchwałę Nr LXXVII/716/23 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wrocisławice Rada Miejska w Środzie Śląskiej podjęła w dniu 28 czerwca 2023 r.

Wskazać 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.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Środa Śląska, w brzmieniu ustalonym uchwałą Nr LXXXIX/806/24 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Wyznaczony w miejscowym planie teren 1 MNW w Studium znajduje się w granicach jednostki funkcjonalno-przestrzennej dla terenu gminy (z wyłączeniem terenu miasta Środa Śląska), oznaczonej symbolem MN - dla której określono, iż wskaźnik „powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć 30%”, a „liczba kondygnacji nadziemnych budynków mieszkalnych nie może przekraczać na wsi - dwóch, w tym użytkowe poddasze” (str. 100). Jednocześnie w Studium znajduje się zapis, że „W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy stosować określone w studium wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów. Wskaźniki te mają charakter nieprzekraczalnych wartości. Uściślenie ich następować będzie na etapie opracowania planów miejscowych” (str. 98). Z zapisu tego wynika więc, iż w planach miejscowych nie jest dopuszczalne podwyższenie wartości analizowanych wskaźników, a jedynie ich obniżenie.

Tymczasem Rada Miejska w Środzie Śląskiej w przepisie §12 ust. 2 pkt 1 lit. b i d kwestionowanej uchwały ustaliła, że dla terenu oznaczonego symbolem 1MNW maksymalny udział powierzchni zabudowy wynosi 60% działki budowlanej, a maksymalna wysokość zabudowy wynosi 12 metrów. Praktyka budowlana i doświadczenie życiowe wskazuje, że budynki dwukondygnacyjne są niższe niż 12 metrów. Przepisy §8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U z 2022 r. poz. 1225 ze zm.) wskazują, że budynek mieszkalny niski (o wysokości do 12 metrów) może zawierać do 4 kondygnacji nadziemnych.

Ustalone w planie miejscowym wskaźniki maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy przekraczają więc wartości tych wskaźników ustalone w Studium.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że parametry maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy mają charakter obligatoryjny dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej w pisemnych wyjaśnieniach z dnia 10 marca 2025 r. wskazał, że „zgodnie z stanem prawnym na czas opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wrocisławice na obszarze objętym opracowaniem obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Wrocisławice uchwalony uchwałą Nr VII/41/11 Rady Miejskiej

w Środzie Śląskiej z dnia 27 kwietnia 2011 roku (Dz. U. Woj. Doln. Nr 236 z dn. 18.11.2011 r., poz. 4095 - data wejścia w życie: 02.11.2011). Ustalając wskaźniki urbanistyczne dla terenu 1MNW odnosimy się więc do stanu prawnego istniejącego, według którego na obszarze terenu 2MW (zgodnie z MPZP - VII/41/11) można było na działkach o powierzchni 700 m² każda, wybudować około dwadzieścia budynków zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o całkowitej powierzchni zabudowy ok. 5000 m². Przy obecnych zapisach planu na działkach o minimalnej powierzchni 1000 m² można posadowić ok. 14 budynków zabudowy jednorodzinnej a biorąc pod uwagę dostępność komunikacyjną oraz stan istniejący i ok. 9 budynków o całkowitej powierzchni zabudowy 5400 m². W związku z powyższym zasadne jest by wskaźniki urbanistyczne wprowadzone zmianą planu zostały ustalone na poziomie nie wywołującym obniżenia wartości działki.”.

Organ nadzoru nie uwzględnił powyższych wyjaśnień. Kwestia wartości działek pozostaje bowiem bez znaczenia dla oceny legalności uchwały. Ponadto brak jest w obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Gminy Środa Śląska przepisu wskazującego na możliwość utrzymania w planie miejscowym wskaźników zabudowy zgodnie z poprzednio obowiązującym planem miejscowym (który przewidywał na omawianym terenie inny typ zabudowy – zabudowę mieszkaniową wielorodzinną a nie mieszkaniową jednorodziną, wolnostojącą).

W złożonych, dodatkowych pisemnych wyjaśnieniach z dnia 13 marca 2025 r. (podpisanych z upoważnienia Burmistrza przez Kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego) podniesiono, że w Studium wskaźniki urbanistyczne nie są określone wprost jako „nieprzekraczalne”, ale mają charakter wartości nieprzekraczalnych, czyli wartości postulowanych. Wskazano również, że zgodnie ze Studium na terenach MN można dopuścić tereny usług U, których powierzchnia nie może przekroczyć 30% terenu.

Organ nadzoru nie mógł uwzględnić również złożonych dodatkowych wyjaśnień. Nie sposób bowiem przyjąć, że w języku polskim wyraz nieprzekraczalny należy rozumieć jako postulowany. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN wyraz nieprzekraczalny oznacza – taki, którego nie można przekroczyć, wystąpić poza granicę czegoś. Z kolei argument, że Studium dopuszcza na terenach MN tereny usług U pozostaje bez znaczenia w badanej sprawie. Z przepisów kwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wrocisławice nie wynika bowiem aby na terenie 1MNW dopuszczone było przeznaczenie związane z usługami. Jedynym jego przeznaczeniem jest teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Według art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „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.”. Mając na uwadze art. 28 ust. 1 ustawy, 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.

Studium, będąc aktem planistycznym gminy, określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu, to obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 159/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3302/19).

Z uwagi na fakt, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskaźniki maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy są obligatoryjnym elementem planu miejscowego oraz naruszenie zapisów Studium Gminy Środa Śląska dotyczy terenu 1MNW, a teren ten stanowi jedyny teren objęty przedmiotowym planem miejscowym - organ nadzoru uznał, że zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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

Anna Żabska