



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 2 listopada 2021 r.

Poz. 5234

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 145/2021

#### WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 29 października 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXV/231/2021 Rady Gminy Wielgie z dnia 24 września 2021 r. w sprawie zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego tereny A, B, C w miejscowości Wielgie, gm. Wielgie, pow. lipnowski – część A.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 24 września 2021 r., Rada Gminy Wielgie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwały Nr IX/71/2019 Rady Gminy Wielgie z dnia 27 września 2019 r. w sprawie przystąpienia do zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego tereny A, B, C w miejscowości Wielgie, gm. Wielgie, pow. lipnowski – część A, podjęła uchwałę Nr XXV/231/2021 w sprawie zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego tereny A, B, C w miejscowości Wielgie, gm. Wielgie, pow. lipnowski – część A.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 30 września 2021 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 18 października 2021 r., znak: WIR.II.743.4.82.2021.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Wielgie w piśmie z dnia 22 października 2021 r., znak: GSR.6721.1.2019.SS odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Gminy Wielgie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 37a powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki lub terenu;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 12 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zerowej stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości;

4) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności przedmiotowej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wielgie uchwalonym uchwałą nr XLI/338/2014 Rady Gminy Wielgie z dnia 17 czerwca 2014 r.,

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy Wielgie w § 6 ust. 2 niniejszej uchwały wprowadziła następujący zapis cyt. „Ustala się zakaz realizacji ogrodzeń z prefabrykowanych przęseł betonowych oraz z blachy trapezowej lub falistej w obrębie granic frontowych wzdłuż dróg publicznych”.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji.

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Podkreślić należy, że art. 37a cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto, w uchwale, o której mowa powyżej, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (art. 37a ust. 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dodać należy również, że przepis art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co wydaje się kluczowe dla oceny odrębnego charakteru omawianych aktów prawnych – to fakt, że ustawodawca przewidział dwie – niezależnie od siebie i całkowicie odrębne procedury zmierzające do uchwalenia obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a – 37e cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (*vide*: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 339/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Podkreślić należy, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. dopuszczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b przywołanej ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu przepis ten został przez ustawodawcę uchylony. Zasady dotyczące reguł i warunków sytuowania np. ogrodzeń mogą być ustalane, ale wyłącznie w drodze odrębnej – podjętej w oparciu m.in. o przepisy art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – uchwały.

Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, reklam i ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. W przywołanym powyżej artykule ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Gminy Wielgie podjęła uchwałę nr IX/71/2019 w sprawie przystąpienia do zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego tereny A, B, C w miejscowości Wielgie, gm. Wielgie, pow. lipnowski – część A w dniu 27 września 2019 r. Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy uchwalając przedmiotową uchwałę, był zobowiązany do stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących od dnia 11 września 2015 r.

Jak wskazano wyżej, znowelizowane przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości uregulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### Ad. 2

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Rada Gminy Wielgie w § 18 ust. 7 pkt 3, § 19 ust. 8 pkt 3, § 20 ust. 8 pkt 3, § 21 ust. 8 pkt 3, § 22 ust. 7 pkt 3 przedmiotowej uchwały określiła dla terenów oznaczonych symbolami: MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), 1U (teren usług nieuciążliwych w tym użyteczności publicznej), 3U (teren usług nieuciążliwych w tym użyteczności publicznej, nieuciążliwych usług, nieuciążliwego rzemiosła), 2U (teren usług nieuciążliwych w tym handlu), MNU (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług nieuciążliwych) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Określony przez radę gminy powyższy wskaźnik, nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu.

Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, stosował dowolnie, przepisy obowiązujących przepisów prawa, określających sposób określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, gdyż wynika to z powołanych wyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zatem, Rada Gminy Wielgie nie była uprawniona do odmiennego unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Wskazany wyżej przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy.

Podkreślić należy, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 577/18, 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 576/18, 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 187/17).

Unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na

podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1193/18, 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 576/18).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### Ad. 3

Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Rada Gminy Wielgie w § 17 ust. 1, 2 i 3 przedmiotowej uchwały ustaliła wysokość stawki procentowej:

- 1) dla terenu oznaczonego symbolem MNU – 30 %,
- 2) dla nieuciążliwych usług, nieuciążliwego rzemiosła – 30 %,
- 3) dla pozostałych terenów i usług – 0 %.

Powyższe w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1469/17, uznając iż odstępianie od pobierania opłaty może mieć miejsce wówczas, gdy można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na terenie objętym planem.

W prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, sporządzonej w czerwcu 2021 r. przez Zbigniewa Brendę zawarto informację dotyczącą prognozy jednorazowej opłaty planistycznej wg art. 36 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (5 – letni okres poboru opłat), z której wynika, że dla ww. terenów nastąpi wzrost wartości nieruchomości, co w konsekwencji oznacza konieczność poboru jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że określenie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy om planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jest obligatoryjnym elementem uchwały uchwalającej plan miejscowy, przy czym stawki te muszą być określone w taki sposób, aby istniała możliwość realizacji ciężącego na wójcie (burmistrzu lub prezydencie miasta) obowiązku pobrania jednorazowej opłaty w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określenie stawki procentowej w wysokości 0 % nie pozwala na pobranie tej opłaty w żadnej wysokości, a tym samym wyłącza ustawowy obowiązek ustalenia przez burmistrza jednorazowej opłaty w sytuacji, gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, a jej właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa ją, a tym samym uniemożliwia uiszczenia przez właściciela (użytkownika wieczystego) opłaty w takiej sytuacji. Takie ustalenia planu, które służą obejściu przepisów bezwzględnie obowiązującego prawa dotyczącego ustalenia i pobrania renty planistycznej narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i powoduje nieważność uchwały w tej części (wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1207/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 53/11, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 877/12). W konsekwencji ustalenie stawki procentowej na poziomie 0% powoduje niedopuszczalne odgórne „zwolnienie” pewnej grupy właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z ustawowego obowiązku uiszczenia renty planistycznej w razie zaistnienia przesłanek ustawowych. Tym samym należy uznać takie rozwiązanie za sprzeczne z przepisem bezwzględnie obowiązującym – art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 100/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 616/07).

W niniejszym przypadku wymaga zaznaczenia, że organ uchwalający plan miejscowy nie posiada kompetencji do przesądzenia z góry, że wartość nieruchomości znajdujących na obszarze objętym planem nie wzrośnie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 424/10). Ponadto zauważyć należy, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się jedynie stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 cyt. ustawy, nie zaś jej wysokość. Stwierdzenie natomiast, czy będzie występować podstawa do ustalania i pobrania przez burmistrza jednorazowej opłaty, odbywa się w ramach odrębnego postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem stosownej decyzji, po dokonaniu indywidualnej oceny stanu faktycznego (na podstawie operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego) dla każdej nieruchomości z osobna.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że ustalenie zerowej stawki procentowej jest możliwe w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości (np. grunty pod wodami płynącymi, stojącymi) nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. gdy nieruchomości te nie mogą być zbywane, lub w przypadku gdy oczywiste jest, że wartość tych nieruchomości nie wzrośnie). Powyższe łączy się z koniecznością przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych, a także dokładnego określenia w ustaleniach planu terenów, w stosunku do których stawka zerowa została uchwalona (wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1909/09). Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie występuje. W materiałach planistycznych związaną z przedmiotową uchwałą, przedłożonych organowi nadzoru, a zwłaszcza w prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w żaden sposób nie zostało wyjaśnione dlaczego postanowiono o ustaleniu stawki renty planistycznej w wysokości 0 % w odniesieniu do ww. terenów.

Z powyższego wynika, iż w wyniku uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego nastąpi wzrost wartości nieruchomości w granicach ww. terenów.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### Ad. 4

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Po dokonaniu przez organ nadzoru stopnia związania planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rogowo uchwalonym uchwałą nr XLI/338/2014 Rady Gminy Wielgie z dnia 17 czerwca 2014 r. ustalono, że dla terenów oznaczonych symbolami: MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) określono maksymalną intensywność zabudowy działki budowlanej – 0,60 oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki lub terenu – 40 %. Natomiast, dla terenu oznaczonego symbolem 1.U (teren usług nieuciążliwych w zakresie uciążliwości publicznej) ustalono maksymalną intensywność zabudowy działki budowlanej – 0,60 oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki lub terenu – 30%. Z kolei, dla terenu oznaczonego symbolem MNU (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług nieuciążliwych) określono minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki lub terenu: 50% w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 40 % w przypadku zabudowy mieszkaniowo – usługowej, zabudowy usługowej. Natomiast, w ww. studium przyjęto maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,4 dla zabudowy jednorodzinnej, 0,5 dla zabudowy mieszkaniowo – usługowej oraz usługowej, minimalnej powierzchni terenów czynnych biologicznie: 60 % terenu działki budowlanej dla zabudowy jednorodzinnej i mieszkaniowo – usługowej oraz 20 % terenu działki budowlanej dla zabudowy usługowej.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, stanowi o niezgodności ww. zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wielgie.

Rada Gminy Wielgie podejmując przedmiotową uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania i uchwalania przedmiotowego planu. Obowiązek zapewnienia zgodności projektu planu miejscowego ze studium oznacza konieczność wykazania, że ustalenia projektu planu nie są sprzeczne z ustaleniami studium, czyli chodzi o jednoznaczne wykazanie, że przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się ogólnie w kierunkach zmian struktury przestrzennej danej gminy. Zatem uchwalony plan miejscowy winien być zgodny z ustaleniami przywołanego wyżej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniejszych używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność” ( *vide* : wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 401/19). Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2525/18).

W świetle art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, 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. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro więc w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1012/19, wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3328/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 661/19, wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 319/19).

W ocenie organu nadzoru, ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium. Określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części. Przy czym w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

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 Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz