WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.70.12.2019.MF

Wrocław, 18 października 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 1 we fragmencie: „obowiązującymi" i § 17 uchwały Nr IX/53/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 3 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 76 miasta Lubina oraz załącznika graficznego w zakresie terenu 3U.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubinie na sesji w dniu 3 września 2019 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2018 r. poz. 1945; zwanej dalej: uopizp) podjęła uchwałę Nr IX/53/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 76 miasta Lubina, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 września 2019 r. Natomiast dokumentacja prac planistycznych do przedmiotowej uchwały została doręczona w dniu 2 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 4 ust. 1 uchwały we fragmencie: „obowiązującymi" z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 uopizp w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164 poz. 1587; zwanego dalej „rozporządzeniem"), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały,**
- **§ 17 ust. 3 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 uopizp, polegającym na podjęciu regulacji naruszającej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubin.**

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 uopizp. 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.

1.

W § 4 ust. 1 uchwały postanowiono: „Nowe budynki, z wyjątkiem ich podziemnych części zagłębionych poniżej poziomu terenu oraz obiektów uzbrojenia terenu, osłon śmietnikowych, wiat przystankowych, powiązanych z nimi kiosków kolportażowych pracy, ogólnodostępnych toalet i portierni, należy lokalizować na obszarze wyznaczonym obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu". Tymczasem na rysunku planu wyznaczono wyłącznie nieprzekraczalne linie zabudowy.

W toku postępowania nadzorczego wystąpiono o wyjaśnienia rozbieżności między tekstem a rysunkiem planu.

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru, w piśmie z dnia 11 października 2019 r., znak pisma: GG.VI.6721.76.2019, wskazano że „W ustaleniach § 4 ust. 1 omyłkowo odniesiono się do obowiązujących linii zabudowy, bowiem nie występują one na rysunku planu". Jednocześnie w piśmie przytoczono

prawidłowe brzmienie § 4 ust. 1 uchwały stanowiące, cyt.: „1. Nowe budynki, z wyjątkiem ich podziemnych części zagłębionych poniżej poziomu terenu oraz obiektów uzbrojenia terenu, osłon śmietnikowych, wiat przystankowych, powiązanych z nimi kiosków kolportażowych pracy, ogólnodostępnych toalet i portierni, należy lokalizować na obszarze wyznaczonym nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu".

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 uopizp, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Lubinie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 uopizp 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. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 1 uopizp, plan miejscowy uchwala 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 uchwały we fragmencie: „obowiązującymi".

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu" (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., II SA/Lu 393/09). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

2.

Mocą § 17 uchwały uregulowano ustalenia dla terenu 3U o przeznaczeniu podstawowym, jako usługi, handel i rzemiosło. W § 17 ust. 3 pkt 3 uchwały postanowiono, że dla terenu obowiązują następujące ustalenia szczegółowe, w tym minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 10% powierzchni działki budowalnej.

W toku postępowania nadzorczego, w piśmie z dnia 8 października 2019 r., wystąpiono o wyjaśnienie rozbieżności parametru minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego w planie symbolem 3U w świetle ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubin. W studium dla terenu U przewiduje się dla nowej zabudowy usługowej minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 15%. Teren wyznaczony w planie jest terenem niezabudowanym, a więc dopuszczona w planie zabudowa będzie nową zabudową zgodnie z rozumieniem studium.

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru, w piśmie z dnia 11 października 2019 r., znak pisma: GG.VI.6721.76.2019, wskazano że: „dla terenu 3U przyjęto w planie nr 76 minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na 10% powierzchni działki budowalnej. Wynikało to z potrzeby dostosowania w tym zakresie ustaleń planu nr 76 do dotychczas obowiązującego planu nr 52, w którym teren ten miał dwa rodzaje przeznaczeń – w części na usługi (symbol 65.U), gdzie minimalną powierzchnię biologicznie czynną określono na 20% powierzchni działki budowalnej, a w części na zabudowę mieszkaniowo-usługową (symbol 2.MN,U), przy czym w odniesieniu do tego przeznaczenia omyłkowo przyjęto ten wskaźnik z planu nr 52 jak dla terenu 2.U,MN, tj. na poziomie 10%. Studium dopuszcza minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu U na poziomie 15%.”.

W związku z ustaleniem w planie innego, niż wynika ze studium, parametru minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego w planie symbolem 3U w kwestionowanej uchwale stwierdzono istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina. Skoro bowiem Rada Miejska określiła ów parametr dla terenu U w studium na poziomie 15%, to nie mogła przyjąć mniejszego niż 15% parametru minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na 10% w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, musi zatem skutkować stwierdzeniem, że Rada Miejska w Lubinie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 uopizp: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.”. Według art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze uopizp: "Plan miejscowy uchwala 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 wskazany już wyżej art. 28 ust. 1 uopizp, 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 uopizp 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 uchwala 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).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 uopizp do obligatoryjnych elementów planu miejscowego należy określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Oznacza to, że w przedmiotowym przypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności zarówno § 17 uchwały jak i załącznika graficznego, w zakresie w jakim odnosi się on do terenu 3U. Należy bowiem zauważyć, że ograniczenie się do stwierdzenia nieważności wyłącznie § 17 ust. 3 pkt 3 uchwały doprowadziłoby do sytuacji, w której plan miejscowy nie zawierałby, w stosunku do przedmiotowego terenu, elementu obligatoryjnego, o którym mowa w wyżej wskazanym przepisie uopizp.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 1 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II SA/906/18) „Na gruncie aktualnie obowiązującego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy przyjąć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów w tym znaczeniu, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 66/13, LEX nr 1519416). Stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, może być w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być z nim sprzeczne. Studium jako forma realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, jest bowiem nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki

przestrzennej, lecz zawiera także ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 305/19) stwierdził, cyt.: „Przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowania zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym 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.”.

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

Paweł Hreniak