



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 22. ust. 2 pkt 6 we fragmencie: „terenu”, § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie: terenu”, § 24 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „terenu” uchwały Nr XLIII/318/23 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 4 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 82 miasta Lubina.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubinie, na sesji w dniu 4 kwietnia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Lubinie nr XXXI/236/21 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 82 miasta Lubina dla terenu ograniczonego wschodnią granicą pasa drogowego drogi ekspresowej S3 od skrzyżowania z ul. Jana Pawła II do granicy miasta, zachodnią granicą miasta w rejonie cmentarza przy ul. Zacisze, północno-zachodnią granicą pasa drogowego ul. Zacisze, stanowiącą granicę miasta do skrzyżowania z ul. Jana Pawła II, granicą miasta wzdłuż ul. Jana Pawła II, granicą miasta przebiegającą przez drogę ekspresową S3; granicą miasta do granicy planu miejscowego nr 80, granicą planu miejscowego nr 80 wzdłuż Parku Jana Pawła II do osi pasa drogowego ul. Jana Pawła II stanowiącej granicę planu miejscowego nr 67, granicą planu miejscowego nr 67 do pasa drogowego drogi ekspresowej S3; położonego w obrębie 9 miasta Lubina; na terenie objętym planem miejscowym nr 50 oraz planem miejscowym nr 24, zlokalizowanego na terenie górnym „Lubin - Malomice”, podjęła uchwałę Nr XLIII/318/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 82 miasta Lubina, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 kwietnia 2023 r. Dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 21 kwietnia 2023 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 przedłoży 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 jej § 22 ust. 2 pkt 6 we fragmencie: „terenu”, § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie: terenu”, § 24 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „terenu” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; zwanej dalej: „ustawą”), polegającym na ustaleniu minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jako wskaźnika mierzonego w odniesieniu do powierzchni terenu.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Lubinie, 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, 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 oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do uchwalenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Lubinie w dniu 21 grudnia 2021 r.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”.

Tymczasem w uchwale ustalono wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów 1ZC i 2ZC (§ 22 ust. 2 pkt 6 uchwały), 1ZC/KS i 2ZC/KS (§ 23 ust. 2 pkt 5 uchwały) oraz ZP (§ 24 ust. 2 pkt 1 uchwały) odnosząc go do powierzchni terenu, a nie do powierzchni działki budowlanej.

Należy zatem zauważyć, że „działką budowlaną” jest nieruchomości gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego (art. 2 pkt 12 ustawy), a także umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce (art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Inne znaczenie ma pojęcie „terenu”, które w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza obszar wydzielony liniami rozgraniczającymi, mający różne (odmienne od obszarów sąsiednich) przeznaczenie lub różne warunki zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy) i jako część planu miejscowego wyznaczoną na rysunku planu miejscowego liniami rozgraniczającymi tereny, oznaczoną odpowiednim symbolem cyfrowo-literowym i zaliczoną do odpowiedniej kategorii terenu definiowany jest w uchwale.

Różnice znaczeniowe pomiędzy pojęciami działki budowlanej i terenu powodują, że posługiwanie się wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej, który stanowi obligatoryjny element planu miejscowego, w odniesieniu do terenu, a nie w wymagany ustawowo sposób, a więc w odniesieniu do działki budowlanej, jest niedopuszczalne. Z jednej strony bowiem w takiej sytuacji uchwała posługuje się nieznanym ustawie parametrem, z drugiej zaś nie zawiera parametru obligatoryjnego, co przekłada się na nieważność całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na fakt, że kwestia określenia wskaźników zagospodarowania terenu należy do ustaleń o charakterze wiążącym w planowaniu przestrzennym, postanowienia regulujące tę materię powinny zostać określone w sposób jednoznaczny, wskazany w ustawie.

Mając na uwadze powyższe uznano, że uchwała w sposób istotny narusza prawo. Jednocześnie jednak możliwe było stwierdzenie jej nieważności w części. Eliminacja z uchwały § 22 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „terenu”, § 23 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „terenu”, § 24 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „terenu” powoduje bowiem

przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a więc takiego, w którym wskaźniki minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej odpowiadają wymaganiom stawianym przez art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż sformułowanie wskazujące na to – ile minimalnie % powierzchni ma pozostać biologicznie czynna, będzie trzeba – zgodnie z ustawą – odnosić do działki budowlanej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 lipca 2022 r. (sygn. akt II SA/Wr 270/22) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej został uregulowany w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdzie wprost minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej odnoszony jest do powierzchni działki budowlanej.

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