



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2021 r.

Poz. 2914

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.66.2.2021.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 czerwca 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 1, § 10 pkt 2 lit. a we fragmencie „istniejącym zjazdem” oraz § 10 pkt 2 lit. b we fragmencie „istniejącym zjazdem” uchwały nr XXXIX/216/2021 Rady Gminy Lubań z dnia 5 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubań obejmującego obręb Jałowiec.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 5 maja 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), w związku z uchwałą nr V/57/2015 z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubań obejmującego obręb Jałowiec, Rada Gminy Lubań, po stwierdzeniu, że przedmiotowy plan nie narusza ustaleń obowiązującego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubań”, podjęła uchwałę nr XXXIX/216/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubań obejmującego obręb Jałowiec, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przekazana Wojewodzie Dolnośląskiemu pismem z dnia 11 maja 2021 r. (znak pisma: PA.0711.9.2021.MK/1) i wpłynęła w dniu 11 maja 2021 r. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła w dniu 12 maja 2021 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 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:

-§ 2 pkt 1 analizowanej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), polegającym na modyfikacji definicji ustawowej pojęcia intensywność zabudowy;

-§ 10 pkt 2 lit. a we fragmencie „istniejącym zjazdem” oraz §10 pkt 2 lit. b analizowanej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz §4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w związku z art. 20 pkt 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), polegającym na podjęciu uchwały z przekroczeniem zakresu przyznanej kompetencji.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Lubań, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

I.

W § 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy zdefiniowała pojęcie intensywności zabudowy wskazując, że „należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej nadziemnych kondygnacji budynków w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym intensywność zabudowy należy rozumieć, jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Tym samym z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Tymczasem Rada, określając wskaźnik intensywności, wskazała, że chodzi o stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, co nie jest tożsame z powierzchnią całkowitą zabudowy.

Powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, jest definiowana jako: „suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie zewnętrznym ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak: tarasy, balkony, zjazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie”.

W tym miejscu należy przywołać definicję pojęcia „kondygnacja”, przyjętą w §3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.), zgodnie z którą przez kondygnację należy rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne.

Powyższa regulacja stanowi, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Oznacza to, że wskaźnik zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 955/17).

Rada Gminy Lubań zawężając definicję wyłącznie do kondygnacji nadziemnych naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że „regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada (...) nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu (...)” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 601/12).

Mając na uwadze powyższe zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 1 uchwały nr XXXIX/216/2021 Rady Gminy Lubań z dnia 5 maja 2021 r. z uwagi na nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

II.

Na podstawie §10 pkt 2 analizowanej uchwały określono obsługę komunikacyjną terenów 1.P i 1.US wskazując, że obsługa komunikacyjna terenu 1.P będzie odbywać się istniejącym zjazdem z terenu drogi 1.KDGP oraz od terenu drogi 1.KDL, a obsługa komunikacyjna terenu 1.US istniejącym zjazdem z terenu drogi 1.KDGP.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w §4 pkt 9 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest zatem określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Niemniej jednak ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Natomiast w myśl art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwolenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego.

Wobec powyższego, wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczących zjazdów z dróg, wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 472/16, „(...) gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które zastrzeżone są dla zarządców dróg. Tym bardziej, że jak wynika z przepisu art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Nie można by jednak przyjąć, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być owym «wymogiem technicznym», którym ma się kierować zarządca drogi rozpatrując wniosek o lokalizację zjazdu z drogi. Ingerencja rady gminy w kompetencje zarządcy drogi byłaby nieuprawniona nawet gdyby przyjąć, że problem zjazdów dotyczy tylko dróg gminnych (w omawianym przypadku dotyczy także dróg krajowych). Należy bowiem zauważyć, że zarządcą drogi nie jest organ uchwałodawczy gminy”.

Powszechnie obowiązujący charakter planu miejscowego powoduje, że każdy organ stosujący prawo (w tym także ten, który jest właściwy do wydania decyzji o lokalizacji zjazdu) obowiązany jest do respektowania ustaleń planu. Rada Gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, dopuszczeń zjazdów z dróg naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2097/15). Kwestionowane unormowania wykraczają zatem poza zakres kompetencji Rady, a zatem ich podjęcie stanowiło istotne naruszenie prawa.

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