

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr IB-I.4131.13.2015.PGoI

z dnia 8 lipca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VII/66/15 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Łąkowa, Garbarska, Nowa i ks. A Kostki.

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr VII/66/2015 Rady Miejskiej we Wschowie w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Łąkowa, Garbarska, Nowa i ks. A Kostki, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały w części: „i do ewidencji zabytków”;
- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały w części: „i standardów przestrzennych”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały w części: „o funkcjach ochronnych i rekreacyjnych”;
- § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały w części: „istniejące winny być sukcesywnie wymieniane”;
- § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały w części: „pod warunkiem zachowania zgodności z przepisami odrębnymi”;
- § 5 pkt 3 uchwały;
- § 5 pkt 5 uchwały;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 5 pkt 7 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały w części: „pod warunkiem ich scalenia kolorystycznego z fasadami w miejscach, w których nie naruszają one układu kompozycyjnego i detalu architektonicznego”;
- § 6 ust. 2 pkt 8 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 10 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 12 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 13 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 14 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 15 uchwały w części: „dysharmonizujących, w tym”;
- § 6 ust. 2 pkt 18 uchwały;
- § 6 ust. 3 lit. a uchwały;
- § 6 ust. 3 lit. b uchwały;
- § 6 ust. 3 lit. c uchwały w części: „niezgodnych z charakterem historycznej zabudowy”;
- § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 6 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 12 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 13 uchwały;
- § 6 ust. 5 uchwały;
- § 13 pkt 5 uchwały;
- § 14 pkt 1 lit. c uchwały;

- § 14 pkt 1 lit. d uchwały w części: „, stanowiących uciążliwość dla mieszkańców,”;
- § 14 pkt 1 lit. h tiret pierwsze uchwały w części: „Bryłą budynku należy nawiązać do istniejącej w sąsiedztwie zabudowy o charakterystycznych cechach regionalnych pod względem kolorystyki i formy, dopuszcza się możliwość stosowania dekoracji architektonicznej z zastrzeżeniem, że jej forma nie może dominować nad obiektami zabytkowymi, przy przebudowie i rozbudowie budynków dopuszcza się pokrycia w nawiązaniu do pokryć istniejących;
- § 14 pkt 1 lit. h tiret trzecie uchwały;
- § 14 pkt 1 lit. h tiret szóste uchwały w części: „, ich lokalizację należy przewidzieć w projekcie zagospodarowania terenu, obiekty te powinny posiadać ujednoczone gabaryty i formę architektoniczną.”;
- § 14 pkt 1 lit. j uchwały;
- § 14 pkt 2 lit. c uchwały;
- § 14 pkt 2 lit. h tiret pierwsze uchwały w części: „Bryłą budynku należy nawiązać do istniejącej w sąsiedztwie zabudowy o charakterystycznych cechach regionalnych pod względem kolorystyki i formy, dopuszcza się możliwość stosowania dekoracji architektonicznej z zastrzeżeniem, że jej forma nie może dominować nad obiektami zabytkowymi, przy przebudowie i rozbudowie budynków dopuszcza się pokrycia w nawiązaniu do pokryć istniejących;
- § 14 pkt 2 lit. h tiret trzecie uchwały;
- § 14 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały;
- § 14 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały;
- § 14 pkt 3 lit. i uchwały;
- § 14 pkt 5 lit. c uchwały;
- § 15 ust. 2 uchwały;

Uzasadnienie

Rada Miejska we Wschowie na sesji w dniu 28 maja 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zmianami) podjęła uchwałę Nr VII/66/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Łąkowa, Garbarska, Nowa i ks. A Kostki.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały w sprawie planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W dniu 8 czerwca 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Wschowa przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej we Wschowie wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje enumeratywnie listę obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Z kolei tryb uchwalania planu, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności podejmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały, w części wskazanej na wstępie, z obrotu prawnego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.z 2003 r. Nr 154, poz. 1587 ze zmianami) drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu. Droga wewnętrzna - traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu - musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. powinna mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie ustalenia, a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi - osobne - przeznaczenie terenu). Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12). Ustalenie planu dopuszczające "dowolne" wyznaczenie dróg wewnętrznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. Rada Miejska we Wschowie dopuściła lokalizację dróg wewnętrznych na poszczególnych terenach nie wyznaczając przy tym ich przebiegu na rysunku planu. Mając na uwadze powyższe należało usunąć z przedmiotowej uchwały zapisy dopuszczające możliwość ich lokalizacji, tj. § 13 pkt 5, § 14 pkt 1 lit. j oraz § 14 pkt 3 lit. i.

Plan miejscowy musi w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, określać przeznaczenie terenów nim objętych, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1845/08). Plan miejscowy winien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją. Mocą § 14 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały Rada Miejska we Wschowie na terenie usług zdrowia UZ/1 dopuściła możliwość realizacji innych usług publicznych. W efekcie rada dopuściła możliwość przeznaczenia terenu UZ/1 na inne, aniżeli określone w § 14 pkt 3 przeznaczenie podstawowe. Wprowadzenie w planie możliwości zagospodarowania terenu w sposób odmienny od wskazanej dla niego funkcji stanowi o możliwości zmiany przeznaczenia terenów objętych planem - skutkuje to w istocie niedozwoloną zmianą przeznaczenia terenów objętych procedurą planistyczną bez zachowania trybu nakazanego przepisem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia.

Plan miejscowy winien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. W ocenie organu nadzoru w planie miejscowym nie można zawierać zapisów otwartych uzależniających sposób zagospodarowania terenów od spełnienia bliżej nieokreślonych warunków (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2096/10). Kwestionowana uchwała Rady Miejskiej we Wschowie łamie te zasady wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów od spełnienia stawianych warunków, co skutkuje koniecznością wyeliminowania takich zapisów z uchwały: § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały w części: „pod warunkiem zachowania zgodności z przepisami prawnymi”, § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały w części: „pod warunkiem ich scalenia kolorystycznego z fasadami w miejscach, w których nie naruszają one układu kompozycyjnego i detalu architektonicznego”. Ww. zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Zapis ten są niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powodują, że akt prawa powszechnie obowiązującego jest niejasny i nieczytelny, a ponadto wprowadza w stan niepewności obywateli. Uchwałodawca nie określił sposobu w jaki należy spełnić te warunki, ani nie określił kto miałby decydować o tym, czy warunki te zostały spełnione.

Prawo miejscowe jako powszechnie obowiązujący akt normatywny, powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata (por. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97). W judykaturze podnosi się, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe powinny zwierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie zbyt szerokiego luzu interpretacyjnego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK

3083/13). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. W ocenie Wojewody Lubuskiego zapisy zawarte w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały w części: „i standardów przestrzennych”, § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały w części: „o funkcjach ochronnych i rekreacyjnych”, § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały w części: „istniejące winny być sukcesywnie wymieniane”, § 5 pkt 7, § 6 ust. 2 pkt 4, § 6 ust. 2 pkt 8, § 6 ust. 2 pkt 10, § 6 ust. 2 pkt 12, § 6 ust. 2 pkt 13, § 6 ust. 2 pkt 14, § 6 ust. 2 pkt 15 uchwały w części: „dysharmonizujących, w tym”, § 6 ust. 2 pkt 18, § 6 ust. 3 lit. a, § 6 ust. 3 lit. b, § 6 ust. 3 lit. c uchwały w części: „niezgodnych z charakterem historycznej zabudowy”, § 14 pkt 1 lit. d uchwały w części: „stanowiących uciążliwość dla mieszkańców”, § 14 pkt 1 lit. h tირet pierwsze uchwały w części: „Bryłą budynku należy nawiązać do istniejącej w sąsiedztwie zabudowy o charakterystycznych cechach regionalnych pod względem kolorystyki i formy, dopuszcza się możliwość stosowania dekoracji architektonicznej z zastrzeżeniem, że jej forma nie może dominować nad obiektami zabytkowymi, przy przebudowie i rozbudowie budynków dopuszcza się pokrycia w nawiązaniu do pokryć istniejących, § 14 pkt 1 lit. h tირet trzecie, § 14 pkt 1 lit. h tირet szóste uchwały w części: „ich lokalizację należy przewidzieć w projekcie zagospodarowania terenu, obiekty te powinny posiadać ujednolicone gabaryty i formę architektoniczną”, § 14 pkt 2 lit. h tირet pierwsze uchwały w części: „Bryłą budynku należy nawiązać do istniejącej w sąsiedztwie zabudowy o charakterystycznych cechach regionalnych pod względem kolorystyki i formy, dopuszcza się możliwość stosowania dekoracji architektonicznej z zastrzeżeniem, że jej forma nie może dominować nad obiektami zabytkowymi, przy przebudowie i rozbudowie budynków dopuszcza się pokrycia w nawiązaniu do pokryć istniejących”, § 14 pkt 2 lit. h tირet trzecie, § 14 pkt 3 lit. b tირet pierwsze, § 14 pkt 5 lit. c nie spełniają tych wymogów. Przepisy te mają charakter niejednoznaczny i pozostawiający zbyt duży margines luzu decyzyjnego.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów (§ 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Rada Miejska we Wschowie wskazując obiekty wpisane do rejestru zabytków ustaliła zakazy, nakazy i obowiązki, które w większości wykraczają poza przyznane radzie gminy tzw. władztwo planistyczne (§ 6 ust. 4 pkt 1, § 6 ust. 4 pkt 2, § 6 ust. 4 pkt 6, § 6 ust. 4 pkt 12, § 6 ust. 4 pkt 13). Rada Miejska nie posiada bowiem kompetencji do nakładania na bliżej nieokreślone podmioty obowiązku np. usunięcia elementów z elewacji czy też renowacji zniszczonych fragmentów budynku. Nie może również rozstrzygać o kwestiach wystroju wnętrz (np. klamki, boazerie itp.). Z tego też względu zapisy te należy usunąć z aktu prawa miejscowego. Kolejno, Rada Miejska we Wschowie dla obiektów objętych wojewódzką ewidencją zabytków zawarła w planie ustalenia informacyjne. Wskazać w tym miejscu należy, iż uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest przekazywaniem informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Go 8/15). Niniejszym rozstrzygnięciem Wojewody Lubuskiego stwierdza się nieważność § 6 ust. 5, który zawiera jedynie ustalenia informacyjne.

Zakwestionować należy również fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny rozstrzyga kwestie regulowane przez akty normatywne wyższego rzędu. Uchwała w sprawie planu miejscowego nie może zawierać regulacji, które podlegają regulacjom aktu wyższego rzędu, ani tym bardziej nie może zawierać regulacji sprzecznych z ustawą czy rozporządzeniem. Materia uregulowana w § 5 pkt 5 i § 5 pkt 6 (ustalenia dotyczące substancji zanieczyszczających wprowadzanych do wód lub ziemi), § 15 ust. 2 (kwestia możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej pod jezdnią) oraz § 5 pkt 3 są przedmiotem regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu.

Organ wskazuje, nadto iż w zapisach § 14 pkt 1 dla terenu zabudowy mieszkaniowej z usługami (MU/1) oraz w zapisach § 14 pkt 2 dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MNU/1-3) wyznaczono podział na funkcje podstawowe i uzupełniające. Dopuszczenie w § 14 pkt 1 lit. c oraz w § 14 pkt 2 lit. c przeznaczenia w całości obiektów pod funkcję usługową jest zaprzeczeniem wcześniej ustalonych zasad – zdefiniowanych przeznaczeń terenu podstawowego i „uzupełniającego, dopuszczalnego terenu”. Zgodnie z § 2 pkt 5 planu pod pojęciem przeznaczenia podstawowego terenu należy rozumieć przeważające lub dominujące

przeznaczenie terenu. Natomiast w pkt § 2 pkt 6 zmiany planu miejscowego wskazano, że pod pojęciem przeznaczenia uzupełniającego, dopuszczalnego terenu – rozumie się funkcję inną niż podstawowa, dopuszczoną na danym terenie przy spełnieniu dodatkowych warunków niniejszej uchwały i nie przekraczającej 20% powierzchni terenu. Biorąc pod uwagę fakt iż rada dopuszcza możliwość lokalizacji w całości obiektów pod funkcję usługową powoduje, że tereny oznaczone w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego symbolami MU/1 i MNU/1-3 zmieniają swój charakter z funkcji mieszkaniowej z usługami oraz funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami na funkcję usługową, co pozostaje w sprzeczności z przeznaczeniami podstawowymi terenów.

Zgodnie z zapisem z § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały do obowiązujących ustaleń miejscowego planu należą m.in. obiekty wpisane do rejestru i ewidencji zabytków. Z § 3 ust. 2 pkt 2 wynika natomiast, że obiekty wpisane do ewidencji zabytków mają jedynie znaczenie informacyjne. Zapisy te są ze sobą sprzeczne. Ustalenia miejscowego planu powinny być jasne i nie mogą się wzajemnie wykluczać. Z załącznika graficznego do uchwały wynika, że obiekty wpisane do ewidencji zabytków mają charakter informacyjny. W związku z powyższym z tekstu planu miejscowego należy usunąć zapis stanowiący o obowiązującym charakterze obiektów wpisanych do ewidencji zabytków.

Ponadto w niniejszej uchwale w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu powinien znaleźć się zapis dotyczący utraty mocy uchwały pierwotnej uchwalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał do wejścia w życie niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Kierownik Oddziału
Gospodarki Przestrzennej

Jolanta Rajchert