

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

IB-I.4131.15.2015.DKa1

z dnia 9 lipca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VII/64/15 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Moniuszki, Głogowskiej, Konradowskiej i Obrońców Warszawy.

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/64/15 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Moniuszki, Głogowskiej, Konradowskiej i Obrońców Warszawy, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b - „i standardów przestrzennych”,
- § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a - „o funkcjach ochronnych i rekreacyjnych”,
- § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a- „istniejące winny być sukcesywnie wymieniane”,
- § 4 ust. 1 pkt 9 - „dysharmonizujących, w tym”,
- § 5 pkt 5 - w całości,
- § 5 pkt 6 - w całości,
- § 5 pkt 7 - w całości,
- § 6 ust. 2 pkt 4 – w całości,
- § 6 ust. 2 pkt 7 - „pod warunkiem scalenia kolorystycznego z fasadami w miejscach, w których nie naruszają one układu kompozycyjnego i detalu architektonicznego”,
- § 6 ust. 2 pkt 8 - w całości,
- § 6 ust. 2 pkt 10 - w całości,
- § 6 ust. 2 pkt 11 - w całości,
- § 6 ust. 3 lit. a - w całości,
- § 6 ust. 3 lit. b - w całości,
- § 6 ust. 4 pkt 1 - w całości,
- § 6 ust. 4 pkt 2 – w całości,
- § 6 ust. 4 pkt 6 - w całości,
- § 6 ust. 4 pkt 7 - w całości,
- § 6 ust. 4 pkt 12 - w całości,
- § 6 ust. 4 pkt 13 - w całości,
- § 6 ust. 5 pkt 1 - w całości,
- § 6 ust. 5 pkt 2 - w całości,
- § 6 ust. 5 pkt 4 - w całości,
- § 6 ust. 5 pkt 5 - „pod warunkiem ich scalenia kolorystycznego z fasadami w miejscach, w których nie naruszają one układu kompozycyjnego i detalu architektonicznego”,
- § 6 ust. 5 pkt 6 - „nakazu podporządkowania kolorystyki elewacji i reklam architekturze i uwarunkowaniom historycznym”,
- § 14 pkt 1 ppkt 3 - „stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego.”,

- § 14 pkt 1 ppkt 4 lit. b - „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 nawiązaniu do pokryć istniejących”,
- § 14 pkt 2 lit. c - w całości,
- § 14 pkt 2 lit. h tiret pierwsze - „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 ”,
- § 14 pkt 2 lit. h tiret trzecie - w całości,
- § 14 pkt 2 lit. i - w całości,
- § 14 pkt 3 lit. c tiret drugie - „o nieagresywnej formie w krajobrazie”,
- § 14 pkt 3 lit. g - w całości,
- § 14 pkt 4 lit. b tiret piąte – w całości,
- § 14 pkt 4 lit. g - w całości.

Uzasadnianie

Rada Miejska 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 zm.) 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), podjęła uchwałę Nr VII/64/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Moniuszki, Głogowskiej, Konradowskiej i Obrońców Warszawy.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały o uchwaleniu 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 08 czerwca 2015 r. Burmistrz Miasta Wschowa przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu uchwałę Rady Miejskiej Nr VII/64/2015 z dnia 28 maja 2015 r. sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wschowa i terenów funkcjonalnie z nim związanych dla obszaru w rejonie ulic Moniuszki, Głogowskiej, Konradowskiej i Obrońców Warszawy wraz z 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 realizacji, tj. § 14 pkt 2 lit. i, § 14 pkt 3 lit. g, § 14 pkt 4 lit. g niniejszej uchwały.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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: § 6 ust. 2 pkt 7 w zakresie sformułowania „(...) pod warunkiem scalenia kolorystycznego z fasadami w miejscach, w których nie naruszają one układu kompozycyjnego i detalu architektonicznego”, § 6 ust. 5 pkt 5 w zakresie sformułowania „pod warunkiem ich scalenia kolorystycznego z fasadami w miejscach, w których nie naruszają one układu kompozycyjnego i detalu architektonicznego”, § 14 pkt 4 lit. b tiret piąte. Zapisy te mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Zapisy te 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 zwiierać 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, § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a, § 4 ust. 1 pkt 9, § 14 pkt. 2 lit. h tiret pierwsze, § 14 pkt 1 ppkt 3, § 14 pkt 1 ppkt 4 lit. b, § 14 pkt 3 lit. c tiret drugie, § 14 pkt 2 lit. h tiret trzecie, nie spełniają tych wymogów. Przepisy te mają charakter niejednoznaczny i pozostawiający zbyt duży margines luzu decyzyjnego. Uchwałodawca nie wyjaśnił bowiem na czym polega przestrzeganie standardów przestrzennych czy też co należy rozumieć pod pojęciem obiektów dysharmonizujących.

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 (w § 6 ust. 2 pkt 4, § 6 ust. 2 pkt 8, § 6 ust. 2 pkt 10, § 6 ust. 2 pkt 11, § 6 ust. 3 lit. a, § 6 ust. 3 lit. b, § 6 ust. 4 pkt 1, § 6 ust. 4 pkt 2, § 6 ust. 4 pkt 6, § 6 ust. 4 pkt 7, § 6 ust. 4 pkt 12, § 6 ust. 4 pkt 13, § 6 ust. 5 pkt 1, § 6 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 5 pkt 4, § 6 ust. 5 pkt 6). Rada Miejska nie posiada bowiem kompetencji do nakładania na bliżej nieokreślone podmioty obowiązku np. renowacji zniszczonych fragmentów (...) czy też usunięcia elementów z elewacji (...). Nie jest również uprawniona do rozstrzygania kwestii związanych z wyposażeniem i wystrojem wnętrz. Z tego też względu zapisy te należy usunąć z aktu prawa miejscowego.

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. W myśl § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Materie dotyczące wprowadzania ścieków do wód (§ 5 pkt 5 uchwały), wyposażenia terenów komunikacji i parkingów (§ 5 pkt 6 uchwały) są przedmiotem regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu. Rada Miejska nie posiada delegacji ustawowej do powtarzania kwestii regulowanych przez ustawy, rozporządzenia ani tym bardziej do ich modyfikacji w akcie prawa miejscowego. Wprowadzenie takich zapisów do planu miejscowego skutkuje koniecznością ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Wskazać należy także, iż zapis „na terenie objętym planem miejscowym dopuszcza się wszelkie działania na rzecz poprawy stanu środowiska niezależnie od tego czy są one bezpośrednio związane z ustalonym przeznaczeniem terenu” (§ 5 pkt 7 uchwały) skutkować może zmianą przeznaczenia terenu bez zachowania trybu nakazanego art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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.

Organ wskazuje, nadto iż zapisach § 14 pkt. 2 dla terenu zabudowy mieszkaniowej z usługami (MU/1-5) wyznaczono podział na funkcje podstawowe i uzupełniające. Dopuszczenie 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. 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 teren oznaczony w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego symbolem MU/1-5 zmienia swój charakter z funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej z dopuszczeniem usług na funkcję usługową, co pozostaje w sprzeczności z wcześniej zdefiniowanymi pojęciami funkcji podstawowej i uzupełniającej.

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

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

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