

**ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE  
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr IB-I.4131.26.2015.DKa1**

z dnia 7 grudnia 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/59/15 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów turystycznych nad jeziorem Wielgie w Dobiegniewie.**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) stwierdzam nieważność uchwały nr XI/59/15 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów turystycznych nad jeziorem Wielgie w Dobiegniewie, w całości.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Dobiegniewie na sesji w dniu 29 października 2015 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 2015 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 199) podjęła uchwałę Nr XI/59/15 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów turystycznych nad jeziorem Wielgie w Dobiegniewie.

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 3 listopada 2015 r. Burmistrz Dobiegniewa przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi.

W myśl art. 15 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający części tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa.

Uchwałą Nr LIII/317/14 z dnia 25 września 2014 r. Rada Miejska w Dobiegniewie przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów turystycznych nad jeziorem Wielgie w Dobiegniewie. Obszar objęty ww. uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego objęty został wcześniej planem miejscowym terenów turystycznych nad jeziorem Wielgie w Dobiegniewie (uchwała Nr XXXI/279/97 z dnia 30 grudnia 1997 r.). Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w Dobiegniewie uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów turystycznych nad jeziorem Wielgie w Dobiegniewie.

Stosownie do dyspozycji § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), który z związku z § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego „zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów”. Przedmiotem zaskarżonej uchwały Nr XI/59/15 jest zmiana planu (jak wskazano w tytule uchwały), nie zaś nowy plan miejscowy, a zatem podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały powinien być art. 27, nie zaś art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Redakcja przepisu art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie, z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu (art. 14-20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy. Jest to o tyle istotne, że niejednokrotnie zmiana planu będzie przedmiotowo dotyczyć węższego zakresu, niż pełnego

zakresu obowiązującego planu miejscowego. Zmiana planu jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana planu nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu określonych przedmiotowo w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – Komentarz Becka, wyd. 6, Warszawa 2011).

Zaskarżona zmiana planu miejscowego, w ocenie organu skarżącego, stanowi całkiem nowy akt prawny (biorąc pod uwagę treść uchwały – bez tytułu). Nie można jednakże (pomijając tytuł uchwały – zmiana planu miejscowego) uznać, iż zaskarżona uchwała stanowi nowy plan miejscowy, gdyż dla obszaru objętego tym planem został już wcześniej uchwalony plan miejscowy, a zaskarżona uchwała nie zawiera zapisów stanowiących o utracie mocy uchwały Nr XXXI/279/97 z dnia 30 grudnia 1997 r. (wcześniejszy plan miejscowy) w zakresie objętym inkryminowaną uchwałą. Przyjęcie, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Dobiegniewie stanowi, pomimo wskazania, że jest to zmiana planu, nowy akt prawny skutkowałoby objęciem tego samego obszaru dwoma planami miejscowymi.

Reasumując, podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Dobiegniewie przywołała błędną podstawę prawną (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie art. 27) i uchwaliła zmianę planu miejscowego będącą w gruncie rzeczy nowym planem miejscowym, bez wyeliminowania z obrotu prawnego wcześniejszego planu miejscowego w części obejmującej obszar objęty nowym planem.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne 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.

W ocenie organu skarżącego, w przedmiotowej sprawie, w związku z naruszeniem przez organ uchwałodawczy Dobiegniewa m.in. § 82 Zasad techniki prawodawczej doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Wojewoda Lubuski stwierdził również inne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące koniecznością eliminacji uchwały z obrotu prawnego.

Dodatkowo, zaskarżonej uchwale Wojewoda Lubuski zarzuca naruszenie:

1) *§ 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zamieszczenie w uchwale regulacji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń (§ 137 ww. rozporządzenia).

W § 1 ust. 2 uchwały rada miejska przywołała niepełną regulację zawartą w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien powielać, ani też modyfikować przepisów zamieszczonych w różnych ustawach lub w aktach wykonawczych. Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09). Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych. Powtórzony przepis będzie bowiem interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90 oraz wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt II SA/OL 199/12).

2) *art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a rysunkiem planu (§ 5 pkt 10 uchwały w zakresie sformułowania „ruchu przyspieszonego”)*

Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 309/13). W przedłożonej do oceny Wojewodzie Lubuskiemu uchwale stwierdzono sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a rysunkiem. Rodzaje przeznaczeń terenów ustalone w treści uchwały nie są tożsame z przeznaczeniami terenów na części graficznej planu.

3) *art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu:*

*- dla zabudowy lotniskowej (§ 16 ust. 2 pkt 1);*

*- dla usług nieuciążliwych towarzyszących obiektom sportu i rekreacji (§ 20 ust. 3 pkt 1);*

*- dla zabudowy przeznaczonej pod urządzenia i budowle infrastruktury technicznej (§ 29).*

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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. Pojęcie to skonkretyzowane zostało w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym 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. Z cytowanych powyżej przepisów wynika, iż parametry takie jak m.in. wielkość powierzchni zabudowy, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, czy wysokość projektowanej zabudowy muszą zostać jednoznacznie określone w planie miejscowym. Organ stanowiący Miasta Dobiegniew dopuszczając w § 16 ust. 2 pkt 1 na terenach usług turystyki przeznaczenie uzupełniające pod zabudowę lotniskową nie ustalił zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla tych obszarów. Nie określił tego również w stosunku do terenów usług nieuciążliwych towarzyszących obiektom sportu i rekreacji (§ 20 ust. 3 pkt 1) oraz dla zabudowy przeznaczonej pod urządzenia i budowle infrastruktury technicznej (§ 29).

4) *§ 25 w związku z § 143, § 135 i § 134 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zamieszczenie w uchwale zmiany planu miejscowego ustaleń nie mających charakteru normy prawnej.*

W uchwale XI/59/15 organ stanowiący zamieścił regulacje o charakterze informacyjnym: w § 13 ust. 1 pkt 8 lit. c „zakaz lokalizacji i rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń, które wpływają negatywnie na ład przestrzenny” oraz § 13 ust. 1 pkt 9 lit. c „...nie mogą powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, określonych przepisami odrębnymi, poza terenem do którego inwestor posiada tytuł prawny”. Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego 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. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2096/10).

5) *§ 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z ograniczeniem linii zabudowy jedynie do sytuowania budynków na działce.*

W § 2 pkt 4 uchwały Rada Miejska w Dobiegniewie zdefiniowała pojęcie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Pod pojęciem, której rozumie się linię wyznaczoną na rysunku planu określającą najbliższe możliwe położenie ściany budynku w stosunku do granicy działki. W ocenie Wojewody Lubuskiego pojęcie „zabudowy” obejmuje nie tylko budynki, ale również pozostałe obiekty budowlane (budowle i obiekty małej architektury). Tym samym definicja obowiązującej linii zabudowy winna odnosić się nie tylko do budynków, ale również do pozostałych obiektów budowlanych. Wyznaczenie w planie miejscowym linii zabudowy służy m.in. kształtowaniu zabudowy, ograniczenie się w planie miejscowym jedynie do wyznaczenia obszaru, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków co skutkować może zaburzeniem ładu przestrzennego oraz naruszeniem walorów kompozycyjno – estetycznych przestrzeni.

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  
Dyrektor Wydziału  
Infrastruktury

**Anna Maćkowiak**