

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IB-I.4131.3.2020.IWIT WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 23 października 2020 r.

Rada Miejska w Czerwieńsku

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) stwierdzam nieważność uchwały Nr 0007.64.2019 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 26 czerwca 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czerwieńsk w następującym zakresie:

- § 2 ust.1 pkt 2 lit. d oraz ust. 4 w zakresie zwrotu: "Na rysunku planu zamieszczono oznaczenia wymienionych poniżej stref, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit.d",
- § 3 pkt 10, 11, 12 oraz 15 w zakresie zwrotu: "lub w obiektach wolnostojących",
- § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b,
- § 10 w zakresie zwrotu : „Ustala się szczegółowe zasady podziału nieruchomości",
- § 11 ust. 6,
- § 18 ust. 3 pkt 2 i 3 w zakresie słów: „powierzchni terenu”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Czerwieńsku na sesji w dniu 26 czerwca 2019r. podjęła uchwałę Nr 0007.64.2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czerwieńsk. Uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną przedłożono Wojewodzie Lubuskiemu celem oceny zgodności z przepisami prawnymi w dniu 12 sierpnia 2020r.

Po dokonaniu wstępnej oceny przedłożonej dokumentacji planistycznej organ nadzoru stwierdził braki i pismem z dnia 7 września 2020r. znak: IB-I.743.202.2019.IWit wezwał gminę do ich uzupełnienia zwracając jednocześnie całość materiałów zgromadzonych w sprawie. W dniu 24 września 2020r. uchwała wraz z kompletną dokumentacją planistyczną została ponownie przekazana Wojewodzie Lubuskiemu.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie, w części wskazanej na wstępie, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. W myśl art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm. – dalej u.p.z.p.) 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.

Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. J. Dziedzic – Bukowska, U.p.z.p. Komentarz, LexisNexis 2014, s. 249, wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

Zgodnie z treścią § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587) projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Z kolei w myśl § 7 pkt 2 na rysunku planu powinno znaleźć się określenie skali projektu rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej.

W niniejszej sprawie na rysunku graficznym, będącym załącznikiem nr 1 do przedmiotowej uchwały, nie zaznaczono: granic obszaru objętego projektem planu miejscowego oraz skali w formie liniowej.

Następnie w § 2 ust. 1 pkt 2 lit. d wskazano, iż rysunek planu zawiera oznaczenie stref dla których mają zastosowanie szczególne regulacje dotyczące warunków zagospodarowania. Tymczasem takich stref w rzeczywistości nie wprowadzono w załączniku graficznym.

W myśl § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z kolei w myśl art. 15 u.p.z.p. plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest jego integralną częścią, ma tym samym także moc wiążącą i jest "uściśleniem" części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie (czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej).

Ze wskazanych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Inaczej mówiąc, część graficzna planu nie może zawierać ustaleń, które nie odpowiadają zawartości tekstu planu. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149-158).

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (analogicznie orzekł WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 marca 2019r. sygn. akt II SA/Wr 7/19).

Wobec powyższego zasadnym było stwierdzenie nieważności § 2 ust.1 pkt 2 lit. d oraz ust. 4 we wskazanym wyżej zakresie.

Istotnego naruszenia prawa organ nadzoru dopatrył się również przy definicjach: wskaźnika powierzchni zabudowy, wskaźnika intensywności zabudowy oraz wskaźnika powierzchni terenu biologicznie czynnego (§ 3 pkt 10, 11, 12 uchwały).

Zgodnie z uchwałą przez *wskaźnik powierzchni zabudowy* należy rozumieć parametr wyrażony jako procentowy udział powierzchni zabudowy wszystkich budynków w powierzchni terenu. Z kolei *wskaźnik intensywności zabudowy* to parametr wyrażony jako udział powierzchni całkowitej zabudowy w powierzchni terenu, a *wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej* to procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego w powierzchni terenu.

W ocenie organu nadzoru definicje te zostały wprowadzone z naruszeniem obowiązujących przepisów.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy 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.

Jak wynika z powyższego ustawodawca przy definiowaniu określonych w przepisie pojęć odnosi się w nich do powierzchni działki budowlanej. Jedynie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego definiując wielkość powierzchni zabudowy wskazuje, iż należy określić ją w stosunku do powierzchni działki lub terenu. Należy jednak zwrócić uwagę, że ww. rozporządzenie nie było aktualizowane wraz ze zmianami ustawy. W dniu 21 października 2010 r. weszła w życie zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 15 ust. 2 pkt 6 skutkiem czego, zgodnie z ww. ustawą parametry urbanistyczne powinny odnosić się do działki budowlanej. Biorąc pod uwagę przyjętą hierarchię aktów prawnych, przepisy niższej rangi należy analogicznie dostosować do regulacji wynikających z ustawy, a mianowicie wskaźnik powierzchni zabudowy, wskaźnik intensywności zabudowy oraz wskaźnik terenu biologicznie czynnego powinny być liczone w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Na marginesie zauważyć należy, iż wprawdzie z rysunku planu wynika, iż obejmuje on teren jednej działki (nr 442), jednakże w przypadku podziału tego terenu, odniesienie poszczególnych parametrów do powierzchni terenu nie będzie mogło mieć zastosowania.

Z analogicznych jak wyżej wskazane powodów należało stwierdzić nieważność § 18 ust. 3 pkt 2 i 3 w zakresie słów: „powierzchni terenu” oraz § 11 ust. 6 dotyczącego bilansowania programu parkingowego.

Zdaniem organu nadzoru rozstrzygnięciem nadzorczym należało również objąć fragment definicji zamieszczonej w pkt 15 § 3. W świetle tej definicji przez *zabudowę mieszkaniową* należy rozumieć zabudowę jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, gdzie usługi mogą być lokalizowane w adoptowanych pomieszczeniach budynku mieszkalnego, w pomieszczeniach dobudowanych do budynków lub w obiektach wolnostojących. Zapisy te jednak nie odpowiadają w pełni regulacjom szczegółowym (§ 18 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały), które nie przewidują realizowania nieuciążliwej działalności usługowej w obiektach wolnostojących.

Tym samym należało orzec o nieważności definicji zabudowy mieszkaniowej w ww. zakresie.

Następnie należało również zakwestionować zapisy § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, stanowiącego, iż: *zakazuje się realizacji ogrodzeń z prefabrykantów betonowych od strony przestrzeni publicznych*. Zdaniem organu nadzoru powyższa materia powinna zostać uregulowana w tzw. „uchwale reklamowej” podejmowanej na podstawie art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z ww. przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Tryb i etapy podejmowania uchwały reklamowej określa art. 37b ww. ustawy. Z brzmienia powyższych przepisów wynika, iż sytuowanie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nie następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu należy wskazać, iż w myśl art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015r., poz. 774), wprowadzającej ww. art. 37a, „do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Ww. ustawa, zwana „ustawą krajobrazową”, obowiązuje od 11 września 2015 r., natomiast uchwała Rady Miejskiej w Czerwieńsku w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu została podjęta 28 grudnia 2016r. Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy przejściowe nie dotyczą niniejszego miejscowego planu, ponieważ uchwała inicjująca została podjęta już po wejściu w życie ww. ustawy krajobrazowej.

Tym samym w niniejszym planie nie powinny znaleźć się jakiegokolwiek ustalenia dotyczące ogrodzeń.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W świetle powyższego zapisu w planie miejscowym reguluje się procedurę scalania i podziału nieruchomości a nie samego podziału nieruchomości. Tymczasem na uchwalenie przez Radę Miejską w Czerwieńsku wyłącznie tej drugiej kwestii wskazuje tytuł § 10 uchwały stanowiący: "Ustala się szczegółowe zasady podziału nieruchomości". Z dokonanej

przez organ nadzoru analizy prawnej wynika, iż przepisy § 10 ust. 1-4 uchwały regulują zasady scalania i podziału nieruchomości, stąd też postanowiono ograniczyć się do wyeliminowania z obrotu prawnego wprowadzającego w błąd tytułu § 10.

Wreszcie organ nadzoru wskazuje również na inne nieprawidłowości w tekście uchwały. Mianowicie wielokrotnie pojawiają się w niej zwroty: „tereny objęte zmianą planu”, „tereny położone w obszarze zmiany planu”, „na rysunku zmiany planu”, które mylnie sugerują, iż mamy do czynienia z nowelizacją uchwały.

Ponadto w uchwale pojawiają się te same regulacje (zakazy, nakazy) sformułowane w nieznacznie zmienionej formie, co wpływa negatywnie na czytelność i zrozumienie tekstu (uwaga dotyczy zapisów § 6 ust. 4 pkt 2 i § 12 ust. 4 pkt 2 oraz § 15 ust.2 pkt 2 uchwały). Natomiast w § 8 ust.1 uchwały zamieszczono zapisy, które nie są normą prawną (należy dbać o staranne wkomponowanie obiektów i urządzeń w istniejący krajobraz).

Z kolei w § 7 ust. 2 uchwały postanowiono, iż: "Tereny objęte zmianą planu położone są w całości w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych Nr 150 Pradolina Warszawa-Berlin, rodzaj i zakres ograniczeń, ustala się zgodnie z przepisami odrębnymi". Następnie w dalszej części uchwały, wbrew wcześniejszemu odesłaniu do przepisów odrębnych, ustalono jednak rodzaje tych ograniczeń dla terenów położonych w zasięgu Głównego Zbiornika Wód Podziemnych oraz dla terenów położonych częściowo w strefie oddziaływania kolei (odpowiednio § 15 i 16 uchwały).

Podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, obowiązujący na obszarze gminy Czerwieńsk. Jej postanowienia skierowane są do nieograniczonego kręgu odbiorców. Nie może zatem zawierać regulacji wprowadzających w błąd adresatów a zawarte w niej normy prawne muszą w sposób wyraźny wyrażać intencje uchwałodawcy.

Następnie stwierdzono również rozbieżność pomiędzy wskaźnikami dotyczącymi zagospodarowania oraz użytkowania terenu określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czerwieńsk (uchwała Nr XIV/95/16 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 10 lutego 2016r.) a wskaźnikami przyjętymi w przedmiotowym planie. Mianowicie minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynosi w studium 0,55, podczas gdy w planie wynosi on nie mniej niż 50% powierzchni terenu (§ 18 ust.3 pkt 3 uchwały). Z kolei maksymalna wysokość zabudowy dla funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej w studium wynosi 11m, zaś w planie nie może być wyższa niż 12m (§ 18 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały).

Z uwagi na niewielkie odstępstwa od parametrów przyjętych w studium, organ nadzoru postanowił nie stwierdzać nieważności ww. zapisów uchwały a jedynie ograniczyć się do wskazania w tym zakresie naruszenia prawa.

Wreszcie poza ww. naruszeniami zasad sporządzenia miejscowego planu organ nadzoru wskazuje również na naruszenie trybu podjęcia przedmiotowej uchwały. W myśl art. 17 pkt 9 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, wójt, burmistrza albo prezydent miasta wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Jak wynika z załączonej do uchwały dokumentacji planistycznej zawiadomienie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany miejscowego planu miasta Czerwieńsk wraz z prognozą oddziaływania na środowisko zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy w Czerwieńsku w dniu 15 kwietnia 2019r., tj. na dzień przed rozpoczęciem okresu wyłożenia. W ocenie organu nadzoru niezachowanie 7-dniowego terminu, o którym mowa w ww. przepisie, nie powoduje jednak nieważności całej procedury planistycznej, aczkolwiek należy zwrócić uwagę gminie, by do podobnych uchybień prawa w przyszłości nie dochodziło.

Wobec powyższego zasadnym było stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

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 Wielkopolskim. 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

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-1032618478

Imię: Jolanta

Nazwisko: Rajchert

Instytucja: Lubuski Urząd Wojewódzki

Miejscowość: Gorzów Wielkopolski

Województwo: lubuskie

Kraj: PL

Data podpisu: 23 października 2020 r.

Zakres podpisu: Cały dokument