



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 26 października 2020 r.

Poz. 2445

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

z dnia 23 października 2020 r.

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 2019 r. 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 2019 r. 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 2020 r.

Po dokonaniu wstępnej oceny przedłożonej dokumentacji planistycznej organ nadzoru stwierdził braki i pismem z dnia 7 września 2020 r. znak: IB-I.743.202.2019.IWit wezwał gminę do ich uzupełnienia zwracając jednocześnie całość materiałów zgromadzonych w sprawie. W dniu 24 września 2020 r. 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 2003 r. 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 2019 r. 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 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., 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 2016 r. 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 2016 r.) 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 2019 r., 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