WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.46.11.2019.MC

Wrocław, 29 października 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/88/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 25 września 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Parkowej, Wojska Polskiego, T. Kościuszki i M. Curie-Skłodowskiej w Kamiennej Górze.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kamienna Góra, na sesji w dniu 25 września 2019 r., podjęła uchwałę Nr XVI/88/19 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Parkowej, Wojska Polskiego, T. Kościuszki i M. Curie-Skłodowskiej w Kamiennej Górze.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru wraz z kompletem dokumentacji prac planistycznych w dniu 4 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XVI/88/19 organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) oraz §8 i §9 ust.1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164. poz. 1587), polegającym na sporządzeniu rysunku planu miejscowego w sposób nieczytelny, nieprzejrzysty i uniemożliwiający jednoznaczne jego powiązanie z tekstem planu miejscowego.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, że:

- **§1 pkt 2 lit. a uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na nieustaleniu parametru maksymalnej wysokości zabudowy – pomieszczeń gospodarczych i garaży na terenach zabudowy mieszkaniowo-usługowej,**
- **§1 pkt 3 lit. b uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na przekroczeniu granic władztwa planistycznego gminy poprzez wprowadzenie do miejscowego planu obowiązku bez podstawy prawnej.**

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego

zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miasta Kamienna Góra, uchwalając przedmiotową zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady planowania.

I

Załącznik graficzny do kwestionowanej uchwały sporządzono w ten sposób, że na dotychczas obowiązującym rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr VI/36/07 z dnia 28 lutego 2007 r.) naniesiono nowe ustalenia – tj. wrysowano dotychczas obowiązujące tereny w liniach rozgraniczających poprzez nałożenie ich wprost na linie ustalone uchwałą z 2007 r., nie „usuwając" jednoznacznie poprzednich ustaleń w tym zakresie. Tym samym miejscami doprowadzono do powstania nowych terenów wyznaczonych zarówno przez dotychczas obowiązujące jak i „nowe" linie rozgraniczające, utrudniając jednocześnie jednoznaczne odczytanie przebiegu linii rozgraniczających. Przykładem jest tutaj teren, który powstał z naniesienia nowych linii terenu KDw 5 na teren ZP.1.

Niektóre elementy na rysunku plany zostały usunięte zgodnie z legendą, jednak graficzne oznaczenie tego usunięcia (znak x) nie jest precyzyjne. W rezultacie brak jest możliwości oceny na jakim fragmencie usunięto np. obowiązujące linie zabudowy (teren MW/U5) lub maksymalne nieprzekraczalne linie zabudowy (teren MW/U.7).

Na brak czytelności rysunku planu w zakresie jego ustaleń w znacznym stopniu wpływa kolorystyka oznaczeń zmian i ich sposób oznaczenia na rysunku planu. Do oznaczenia zmian na rysunku planu (np. linie rozgraniczające tereny, granice działek budowlanych) użyto koloru różowego, który to nałożono na istniejące już ustalenia planu w kolorze (w większości przypadków) czerwonym i pomarańczowym. W tym miejscu należy zauważyć, że zastosowana kolorystyka oznaczeń zmian planu stoi w sprzeczności z przepisami rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym z ustaleniami jego załącznika 1. Zgodnie z §9 ust. 3 rozporządzenia barwne oznaczenia graficzne na projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający czytelność projektu rysunku planu miejscowego, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony. Ustęp 1 tego przepisu stanowi z kolei, że podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Z załącznika nr 1 do rozporządzenia wynika, że tereny dróg wewnętrznych oznacza się na rysunku planu miejscowego kolorem jasnoszarym. Tymczasem na rysunku zmiany planu wrysowano nowe tereny dróg wewnętrznych za pomocą oznaczenia ich linii rozgraniczających kolorem różowym, bez oznaczenia tych terenów kolorem jasnoszarym. W rezultacie, naniesione na rysunku zmiany planu tereny dróg wewnętrznych KDw1 i KDw5 oznaczone są kolorem czerwono-pomarańczowym (kreskowanie) i fragmentarycznie zielonym z linią rozgraniczająca w kolorze różowym.

Brak czytelności rysunku planu w zakresie jego ustaleń odnosi się szczególnie do terenów MW/U.6 i MW/U.7.

W §1 pkt 5 lit. b kwestionowanej uchwały ustalono, że §9 ust. 2 pkt 2 zmienianej uchwały otrzymuje brzmienie: „2) oznaczone na rysunku planu „Obszary przestrzeni publicznych" na terenach MW/U.1, MW/U6 oraz MW/U.7 stanowiące wnętrza kwartałów urbanistycznych, dopuszcza się podzielić i przypisać do poszczególnych wspólnot mieszkaniowych przy zachowaniu ogólnie dostępnych części, zapewniających obsługę tak wydzielonych nieruchomości". Biorąc pod uwagę powyższe, należy wskazać, że oznaczenie „obszarów przestrzeni publicznych" na rysunku planu jest mało czytelne, pomimo iż w §1 pkt 5 lit. a uchwały wskazano, że w obrębie terenów MW/U.6 i MW/U.7 – powierzchnie obwiedzione liniami zabudowy nie stanowią obszarów przestrzeni publicznych.

Przepisem §1 pkt 6 lit c tiret drugie kwestionowanej uchwały zmieniono brzmienie §10 ust. 1 pkt 6 lit c uchwały zmienianej. Przepis ten, po dokonanej zmianie, określa dla terenu MW/U.7 linie zabudowy we wnętrzu kwartału od ulicy oznaczonej symbolem KDL.3 na głębokości traktu projektowanej zabudowy w granicach działek 254/1, 254/2, 254/3, 245/4 i na szerokości istniejącego budynku nr 14 od ul. T. Kościuszki jako maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy". Przepis ten odwołuje się do numerów działek i numeru budynku, które to nie sposób odczytać na rysunku planu. W tym zakresie więc, brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu z rysunkiem.

Przykładem rozbieżności między tekstem kwestionowanego planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym jest regulacja §1 pkt 7 ppkt 2 lit. b uchwały, w którym to wskazano tereny UH, U.1, U.2 i ZP.2 jako usytuowane w całości w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią Q1%, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat. Z rysunku planu wynika jednocześnie, że również tereny DPp3 i KDw3 znajdują się w całości na obszarze Q1%. Terenu DPp3 w ogóle nie uwzględniono w przepisie §1 pkt 7 ppkt 2, a teren KDw3 wymieniono w przepisie §1 pkt 7 ppkt 2 lit. a, wskazując, że usytuowany jest on częściowo na obszarze Q1%.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W szczególności należy pamiętać, aby barwne oznaczenia graficzne na projekcie rysunku planu miejscowego stosować w sposób przejrzysty, zapewniający czytelność projektu rysunku planu miejscowego, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony (§ 9 ust. 3 rozporządzenia).

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały lub być sporządzony w sposób nieczytelny. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu" (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., II SA/Lu 393/09). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie planu, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wyniknąć ze jego stosowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowi przecież o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności. W przeciwnym przypadku, taki „niejednoznaczny plan" to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych, często na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.

W przedmiotowej sprawie, sporządzenie załącznika graficznego w sposób mało czytelny, powoduje, że nie można w sposób jednoznaczny ustalić położenia niektórych terenów i usytuowania obszarów przestrzeni publicznych na niektórych terenach. Nie można również w sposób jednoznaczny ustalić przebiegu obowiązujących linii zabudowy i maksymalnych nieprzekraczalnych linii zabudowy na niektórych terenach.

Z powyższych względów, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tak sporządzonego planu miejscowego w całości.

II

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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.

Ustaleniami kwestionowanej uchwały (§1 pkt 2 lit. a) dopuszczono w ramach przeznaczenia uzupełniającego pomieszczenia gospodarcze i garaże na terenach MW/U, nie wprowadzono jednak dla nich parametru maksymalnej wysokości. W uchwale zmienianej (Nr VI/36/07), ustalenia dotyczące wysokości zabudowy zamieszczone są w przepisie §10 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem wysokość zabudowy należy nawiązać do zabudowy sąsiedniej położonej w granicach danego terenu przy czym:

a) nie może on przekraczać wysokość najwyższego budynku,

b) w przypadku lokalizacji zabudowy na terenie, na którym w momencie składania wniosku o pozwolenia na budowę nie występuje zabudowa to wysokość nowej zabudowy nie może przekroczyć wysokości zabudowy niskiej w rozumieniu przepisów odrębnych, dotyczących warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki,

c) dla terenu oznaczonego symbolem KSp wysokość zabudowy nie może przekraczać 4m,

d) dla zabudowy plombowej należy uwzględnić ustalenia §6 pkt 3 uchwały.

Nie ulega wątpliwości, że pomieszczenia gospodarcze i garaże na terenach MW/U nie stanowią zabudowy plombowej, a na tereny te są już zabudowane (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, usługi). Z kolei literalna wykładnia zmienionego przepisu §5 pkt 1 lit. b w związku z §10 ust. 2 planu miejscowego prowadzi do absurdalnej normy – tj. wysokość zabudowy pomieszczeń gospodarczych i garaży na terenach MW/U należy nawiązać do zabudowy sąsiedniej na tym terenie, tj. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

W związku z powyższym, organ nadzoru uznał, że Rada Miasta Kamienna Góra nie określiła w tekście planu miejscowego parametru maksymalnej wysokości zabudowy dla pomieszczeń gospodarczych i garaży na terenach MW/U, co stanowi brak wypełnienia normy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

III

Rada Miasta Kamienna Góra przepisem §1 pkt 3 lit. b kwestionowanej uchwały ustaliła obowiązek docelowej likwidacji budynków oznaczonych na rysunku planu jako „Budynki przeznaczone do likwidacji". Należy stwierdzić, że taki przepis stanowi naruszenie prawa i wykracza poza kompetencje Rady Miasta.

Z art. 3 ust. 1 ustawy wynika, że 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. Z art. 4 ust. 1 ustawy z kolei wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te są wyrazem tzw. władztwa planistycznego gminy. W ramach tego władztwa gmina samodzielnie kształtuje sposób zagospodarowania podlegającego jej obszaru, jeżeli władztwa tego nie nadużywa. W przedmiotowej sprawie, Rada Miasta Kamienna Góra, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, granice tego władztwa przekroczyła.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego brak jest możliwości wprowadzenia w przedmiotowym planie nakazu likwidacji istniejących budynków, gdyż wykraczałoby to poza określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym treść postanowień planu. Niedopuszczalne jest zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w ramach szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, nakazu docelowego wyburzenia istniejących budynków lub ich przebudowy, rozbudowy lub nadbudowy. O tym czy budynek ma zostać rozebrany decydować może wyłącznie jego właściciel lub organy administracji w określonych prawem sytuacjach. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą natomiast zmuszać właściciela budynku do wykonania tego rodzaju czynności, gdyż wykraczało by to poza uprawnienia wynikające z tzw. "władztwa planistycznego"

gminy. Tożsame stanowisko dotyczące nałożenia obowiązku na inwestora wyburzania istniejących obiektów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 489/10 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn.. II SA/Wr 132/19.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak