



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 9 czerwca 2021 r.

Poz. 2465

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.185.2021.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

§ 12. ust. 2 pkt 3 oraz § 47 uchwały Nr XXXV/505/21 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – *Uzdrowisko Wschód – część I.*

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2021 r. Rada Miasta Kołobrzeg podjęła uchwałę Nr XXXV/505/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – *Uzdrowisko Wschód – część I.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 maja 2021 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, zgodnie z którym *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

Jednocześnie, z brzmienia art. 15 ust. 2 i 3 cyt. ustawy, wynika, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego występują dwie kategorie ustaleń: obowiązkowe (ust. 2 art. 15) i fakultatywne (ust. 3 art. 15).

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.).

6) *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;

7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*

8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*

9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu,*

w tym zakaz zabudowy;

10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*

11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*

12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Z kolei, zgodnie z treścią ust. 3 tego przepisu w planie miejscowym określa się

w zależności od potrzeb:

1) *granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;*

2) *granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;*

3) *granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;*

3a) *granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu*

i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;

4) *granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a;*

4a) *granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;*

4b) *granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach*

o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;

5) *granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;*

6) *granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r.*

o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;

7) *granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;*

8) *sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;*

9) *(uchylony);*

10) *minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.*

Powyższe wyliczenia mają charakter zamknięty, tym samym więc wykluczają dopuszczalność określania przez organ stanowiący gminy innego niż wymieniony przedmiotu regulacji.

Powołane unormowania – co istotne - nie zawierają upoważnienia do ustalenia zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Tymczasem, Rada Miasta Kołobrzeg w §12 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr XXXV/505/21 sformułowała zakazy lokalizowania na terenach elementarnych: 6ZP, 1MW, U, 2PP, 3KDX, 4KDX i 7KDX, 1KDD, 2KDD, 3KDD, i 4KDD 5KDD i 6 KDD oraz 1KDW, KDX obiektów małej architektury, tj.:

- a) *reklam wolnostojących z wyłączeniem słupów ogłoszeniowych o średnicy nie większej niż 1,5 m i wysokości 2,2 m,*
- b) *na obiektach reklam o powierzchni większej niż 3 m² oraz takich, które nie związane bezpośrednio z funkcją danego obiektu.*

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. dopuszczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Jednakże, mocą przepisu art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu²⁾ przepis ten został uchylony, przy czym w art. 12 ust. 3 tego aktu prawodawca postanowił, że 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, tj. do dnia 11 września 2015 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Z uwagi jednak na fakt, że uchwalony kwestionowaną uchwałą plan został zainicjowany w dniu 3 listopada 2016 r. (uchwała Nr XXV/351/16 Rady Miasta Kołobrzeg w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – *Uzdrowisko Wschód przyjętego uchwałą Nr XVIII/242/08 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 18 lutego 2008 r.*), regulacja ta nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie.

Dodatkowo, podkreślić należy, że postanowienia dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów z jakich mogą być wykonane, w tym również regulacje dotyczące zakazu ich sytuowania, powinny zostać ustalone przez organ stanowiący gminy w drodze odrębnej uchwały – podjętej w oparciu o przepis art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z ww. regulacją:

- *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 (ust. 1),*
- *w uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów (ust. 3).*

W §47 uchwały Nr XXXV/505/21 Rada Miasta Kołobrzeg określiła ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego 1US. Teren ten – w myśl §13 uchwały – znajduje się w granicach strefy „K” ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego, w obrębie której obowiązuje nakaz zachowania, konserwacji i rewitalizacji elementów zagospodarowania założeń zieleni, w tym zachowanie drzewostanu (z zastrzeżeniem dopuszczenia usunięcia drzew zagrażających zdrowiu i życiu zgodnie z przepisami odrębnymi). Natomiast w kwestionowanym §47 uchwały organ stanowiący Gminy Miasto Kołobrzeg ustalił *powierzchnię biologicznie czynną: nie mniejszą niż 0% powierzchni działki*, dopuszczając tym samym ukształtowanie tego terenu w ten sposób, że teren biologicznie czynny wynosił będzie 0%, co jest równoznaczne z brakiem powierzchni biologicznie czynnej. Z kolei, przez powierzchnię biologicznie czynną (zgodnie definicją przyjętą w §3 ust. 1 pkt 7 uchwały) należy rozumieć część działki budowlanej lub terenu elementarnego z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację (...). Zestawiając zatem treść powołanych przepisów uchwały stwierdzić należy, że ustalenia szczegółowe dla terenu 1US zawarte w §47 tego aktu, stoją w oczywistej sprzeczności z ustalonymi w §13 uchwały nakazami dla terenów objętych ochroną konserwatorską krajobrazu kulturowego, w zakresie ochrony drzewostanu i zieleni.

²⁾ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774).

W kontekście powyższych ustaleń, wskazania wymaga, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tej konstytucyjnej zasady wywieść należy wniosek, zgodnie z którym regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego (tu: w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) muszą być sformułowane jasno, bez wzajemnych wykluczeń i pozostawać spójne zarówno z pozostałymi regulacjami uchwały, jak i przepisami odrębnymi. Zasady sporządzania planu miejscowego zostały określone zarówno w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w tym przede wszystkim w art. 15-16), jak i – w wydanym na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie - rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle regulacji zawartych w tych aktach prawnych uznać należy, że brak spójności w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, stwierdzić należy, że umieszczenie w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenu, które są (jak w badanej uchwale Rady Miasta Kołobrzeg) wewnątrznie sprzeczne, czy niejasne skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu aby możliwe było pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej zagospodarowanie terenu w sposób zgodny z przepisami uchwały. Tymczasem, postanowienia aktu prawa miejscowego muszą być precyzyjne, nienasuujące jakichkolwiek wątpliwości i wewnątrznie spójne. Prawodawca lokalny ma obowiązek wskazywać adresatowi uchwały przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie norm niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (vide: I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Trybunał Konstytucyjny⁴⁾ wyznaczył wymogi „określoności prawa” w szerokim znaczeniu - jako precyzyjność przepisu oraz jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów z uwagi na jego legislacyjną poprawność. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych. Przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Spełnienie tych warunków stanowi także o zachowaniu zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczą argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności §12 ust. 2 pkt 3 oraz § 47 uchwały Nr XXXV/505/21 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – *Uzdrowisko Wschód* – część I, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 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.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z óżn. zm.).

⁴⁾ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.