

Uchwała Nr XIII/112/2015

Rady Miejskiej w Słubicach

z dnia 19 listopada 2015 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. na uchwałę nr LIV/432/2014 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum miasta Słubice dla terenów przy ul. Wawrzyniaka.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zmianami) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Udziela się odpowiedzi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. na skargę Wojewody Lubuskiego, z dnia 19 października 2015r., która wpłynęła do tutejszej rady w dniu 21 października 2015r., na uchwałę nr LIV/432/2014 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 12 czerwca 2014r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum miasta Słubice dla terenów przy ul. Wawrzyniaka.

2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

§ 2. 1. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania przed sądami administracyjnymi upoważnia się Burmistrza Słubic.

2. Burmistrz Słubic może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Słubicach, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

Mariusz Olejniczak

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Gorzowie Wlkp.

Wydział II

ul. Dąbrowskiego 13

66-400 Gorzów Wlkp.

Skarżący: Wojewoda Lubuski

Strona przeciwna: Rada Miejska w Słubicach, ul. Akademicka 1, 69-100 Słubice

Odpowiedź na skargę

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) Rada Miejska w Słubicach przekazuje odpowiedź na skargę wniesioną przez Wojewodę Lubuskiego z dnia 19 października 2015 r. na uchwałę Nr LIV/432/2014 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum miasta Słubice dla terenów przy ul. Wawrzyniaka, z wnioskiem o oddalenie skargi Wojewody Lubuskiego w całości.

Uzasadnienie

Do Rady Miejskiej w Słubicach w dniu 21 października 2015 r. wpłynęła skarga Wojewody Lubuskiego na uchwałę Nr LIV/432/2014 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum miasta Słubice dla terenów przy ul. Wawrzyniaka.

Skarżący zarzucił przedmiotowej uchwale naruszenie zasad sporządzania w/w planu miejscowego, co zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j. t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) powinno skutkować wyeliminowaniem uchwały lub jej części z obrotu prawnego.

Wojewoda Lubuski zarzucił Burmistrzowi Słubic uchybienie terminowi przekazania przedmiotowej uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną oraz wskazał następujące błędy:

- przywołanie w uchwale niewłaściwej podstawy prawnej,

- naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, które dotyczą problematyki merytorycznej.

Rada Miejska w Słubicach po zapoznaniu się z argumentami Wojewody Lubuskiego oraz po zbadaniu stanu faktycznego i prawnego nie podziela stanowiska skarżącego i dlatego wnosi o oddalenie skargi w całości. Przede wszystkim uchybienie terminowi przekazania dokumentacji planistycznej przez Burmistrza nie jest przesłanką do uchylenia uchwały w całości, ponieważ art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje jedynie na obowiązek przedłożenia Wojewodzie uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych bez wskazywania terminu ich przekazania. Natomiast art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje na termin 7 - dniowy przekazania uchwały od dnia jej podjęcia, bez wskazywania o przekazaniu przy tym pełnej dokumentacji planistycznej. Stosownie do wymogów art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w ustawowym terminie przekazana została Wojewodzie Lubuskiemu Uchwała Rady Miejskiej w Słubicach Nr LIV/432/2014 z dnia 12 czerwca 2014 r. wraz z załącznikami.

Pełna dokumentacja procedury planistycznej przekazana została Wojewodzie Lubuskiemu w terminie późniejszym, co spowodowane było brakiem możliwości jej uzyskania od wykonawcy opracowania.

Nie można zgodzić się z argumentacją skarżącego, że uchybienie przez Burmistrza Słubic terminowi art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i nieprzekazanie dokumentacji planistycznej w terminie 7 dni od podjęcia uchwały powinno stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Powyższe potwierdza orzecznictwo i doktryna np.:

- Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90 - „Przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady (art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę”.
- Wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92 – „Jeśli uchwała rady zostanie doręczona organowi nadzoru z uchybieniem terminowi wskazanemu w art. 90, bieg 30 - dniowego terminu podjęcia orzeczenia o nieważności takiego aktu należy liczyć od daty faktycznego doręczenia”.
- Komentarz P. Chmielnickiego do art. 90 ustawy o samorządzie gminnym - „Bieg 30 dniowego terminu rozpoczyna się z dniem doręczenia organowi nadzoru aktu organu gminy”.

W związku z powyższym w żaden sposób późniejsze dostarczenie dokumentacji planistycznej nie uniemożliwiło organowi nadzoru dokonania kontroli legalności uchwały.

W zakresie wskazania błędnej podstawy prawnej uchwalenia przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Słubicach również nie podziela stanowiska Wojewody Lubuskiego. Przedmiotową uchwałą uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla określonego obszaru, dla którego obowiązywały ustalenia wcześniej obowiązującego planu z 2001 r., które to zostały zmienione poprzez nowe przepisy prawne nowego planu miejscowego. Skutkiem dokonanych zmian (na danym obszarze) jest wejście w życie zapisów tworzących nowe unormowania bez pozostawienia w obrocie prawnym dotychczas istniejących zapisów (dla danego terenu). A więc skutkiem podjęcia przedmiotowej uchwały jest dla wskazanego terenu nie tylko zmiana poszczególnych zapisów, które wcześniej obowiązywały ale określenie całkowicie nowych unormowań, które wskazują na nowe zasady zagospodarowania wskazanego terenu. Ponadto zarówno zmiana planu jak i nowy plan miejscowy podlegają takim samym trybom postępowania. W obu przypadkach musi być zachowana procedura planistyczna jak dla uchwalenia planu i taka też została zachowana, przy czym zostały utworzone całkowicie nowe warunki zagospodarowania terenu, dlatego też podjęto uchwałę na podstawie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sam organ skarżący wskazuje, że w jego ocenie przedmiotowy plan miejscowy „stanowi całkiem nowy akt prawny.”

Zgodnie z artykułem 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „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...”. Wszystkie w/w wymogi zostały spełnione i są zawarte w przedmiotowej uchwale. Jednocześnie należy wspomnieć, że wcześniej obowiązujący akt prawa miejscowego dla wskazanych obszarów objęty był przepisami ustawy z dnia 07 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast przedmiotowa zmiana planu oparta została na przepisach obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z powyższym jest to nowe prawo miejscowe oparte na nowych, aktualnych przepisach prawa.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku sygn. akt IV SA/Wa 296/09 wskazuje, że:

„Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zobowiązuje gminy do podjęcia uchwały o zmianie planu w sytuacji obowiązywania planu miejscowego, wybór przez gminę możliwości sporządzenia nowego planu lub jego zmiany mieści się w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego. W obu przypadkach gminę obowiązuje przeprowadzenie procedury planistycznej zgodnej art. 17 ww. ustawy”.

Gdyby nawet uznać, że podstawa prawna uchwalenia uchwały jest błędna to zdaniem Rady Miejskiej w Słubicach nie stanowi to istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Organ stanowiący gminy nie zgadza się również z zarzutem naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego i stwierdzeniem poprzez to nieważności uchwały, w związku z brakiem wyeliminowania z obrotu prawnego wcześniej obowiązującego aktu prawa miejscowego w części obejmującej obszar objęty nowym planem. Art. 34 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa, iż „wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu”. Regulacja ta wskazuje, iż dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden plan. Tak więc wejście w życie nowego planu z mocy art. 34 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyeliminowało z obrotu prawnego wcześniej obowiązujący akt prawa miejscowego.

Za pozbawiony usprawiedliwionych podstaw należy uznać również zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskutek nie wskazania, do których rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska należą wyznaczone w planie tereny. W uchwale z dnia 12 czerwca 2014 r. umieszczono zapis § 6 pkt 7 o treści: „dla terenów objętych planem nie ustala się dopuszczalnych norm hałasu w związku z czym tereny nie podlegają ochronie akustycznej.”

Powyższy zapis poddany był opinii Lubuskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i został zaopiniowany pozytywnie. W opinii powyższego organu zaznaczono jedynie, iż „w przypadku dopuszczenia wyłącznie zabudowy mieszkaniowej, na przedmiotowym obszarze należy zapewnić odpowiednią ochronę akustyczną wynikającą z obowiązujących w tym zakresie przepisów Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku”.

Tereny objęte zmianą planu nie są terenami wyłącznie mieszkaniowymi, a terenami usługowo–mieszkaniowymi, dlatego też w treści planu znalazł się zapis, iż nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, ponieważ te wynikają z przepisów odrębnych i rada gminy nie jest kompetentna do ich określenia.

Nie można zgodzić się również z zarzutem skarżącego dotyczącym braku określenia obligatoryjnego elementu planu – wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, bowiem te zostały zawarte w przedmiotowej uchwale. art. 15 ust. 2 pkt. 6 wskazuje jakie obowiązkowe ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy oraz wskaźników

zagospodarowania terenu musi określać plan miejscowy. Rada gminy zobowiązana jest więc do określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Obowiązek ten został spełniony, poprzez podanie w § 9 pkt. 1 lit a) i lit. b) uchwały wskaźników minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy w wartościach odpowiednio 10 % i 98% powierzchni działki.

Zarzuty Wojewody dotyczące zapisów: § 9 pkt 4 lit. a tiret piąte, § 9 pkt 4 lit. b tiret czwarte dotyczące użycia w treści uchwały pojęcia barw ciepłych i ciemnych jako niejednoznacznego również są niezasadne. Pojęcie barw ciepłych i ciemnych zostało dookreślone w uchwale. Wskazane zostały kolory pokrycia dachów skośnych jako brązowe lub czerwone. Tak więc określenie barwy kolorów jako ciepłe i ciemne doprecyzowuje jedynie zapisy planu miejscowego odnoszące się do dwóch w/w kolorów.

Niezasadnym jest również zarzut dotyczący § 9 pkt. 4 lit. a tiret szóste dotyczący braku przepisów odrębnych stanowiących wymagania w stosunku do pokrycia dachów płaskich. Postanowienia w tym zakresie wskazane zostały w normie PN-B-02361 z 2010 r. i dotyczą pokryć dachowych przy odpowiednich kątach nachylenia połaci dachowych. Wybór pokrycia dachowego jest ściśle powiązany z kątem nachylenia połaci dachu i jest to związane przede wszystkim z działaniem sił parcia i sił ssących wiatru.

Nietrafny jest również zarzut Wojewody Lubuskiego dotyczący braku w zaskarżonym akcie prawa miejscowego wskazania granic na rysunku planu obszaru zagrożonego na zalanie. Brak wskazania granic w załączniku graficznym obszarów narażonych na zalanie wynika z niemożności ich wyznaczenia, ponieważ obszar ten wykracza poza granice opracowania. Jest to obszar, który obejmuje również teren będący poza zasięgiem przedmiotowej uchwały. Dlatego też treść uchwały wskazuje, iż „tereny objęte planem położone są w obszarze narażonym na zalanie w przypadku uszkodzenia wału przeciwpowodziowego”.

Nie jest usprawiedliwiony także zarzut naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. dotyczący nieokreślenia w planie miejscowym szczegółowych parametrów działek podlegających podziałowi i scalaniu (szerokości frontów, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia działek w stosunku do pasa drogowego). Ponieważ obszar objęty planem dotyczy pojedynczych, niewielkich działek to plan nie wyznacza terenów wymagających scalenia i podziału. Przedmiotowa uchwała wyraźnie wskazuje w § 11 ust. 1, że „w planie nie wyznacza się terenów wymagających wszczęcia postępowania scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu przepisów odrębnych...”, dlatego też nie może zawierać określenia parametrów działek, takich jak maksymalna szerokość frontów działek, ich powierzchnię i kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Stanowisko takie prezentuje również WSA w Gliwicach, w wyroku z dnia 10 października 2011 r. sygn. akt. II SA/GI 67/11 „Należy stwierdzić, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie jest bezwzględny w odniesieniu do wszystkich terenów objętych planem miejscowym, a jedynie dla obszarów, które w planie miejscowym zostały przewidziane do scalenia i podziałów. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. O ile natomiast stan faktyczny na obszarze objętym planem nie daje podstaw do zamieszczenia w nim ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2, brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (por. Z. Niewiadomski : Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2008, s. 154 i nast. oraz wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10 – Lex nr 673872).”

Odnosnie naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie do planu miejscowego zapisów wykraczających poza obszar wskazany w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu i uchwale uchwalającej stwierdzić należy, że ustalenia dotyczące miejsc parkingowych zawarte zostały w § 13 ust. 2 uchwały w brzmieniu:

„w zależności od programu funkcjonalnego zapewnienie dla terenu pełnych potrzeb parkingowych zgodnie z przepisami odrębnymi, przy czym nie mniej niż dwa miejsca postojowe dla każdego z terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U/M i 2U/M.”

Chociaż dodatkowo w § 13 ust. 3 zawarty został zapis dopuszczający realizację pełnych potrzeb parkingowych na terenie poza granicami obszaru będącego przedmiotem planu, fakt ten nie może powodować nieważności uchwały, a wyeliminowanie tego zapisu nie powinno skutkować uchyleniem przedmiotowej uchwały.

Rada Miejska w Słubicach nie zgadza się również z zarzutem dotyczącym definicji obowiązującej linii zabudowy. Co prawda choć pojęcie to występuje w aktach prawnych z zakresu planowania przestrzennego dotychczas nie doczekało się definicji ustawowej. Wobec braku ustawowej definicji linii zabudowy, zostało ono zdefiniowane w treści zaskarżonego planu miejscowego i dotyczy w rozumieniu uchwały budynków lokalizowanych na obszarze objętym tym planem.

Organ stanowiący nie podziela także stanowiska skarżącego, z którego wynika, że z powodu powtarzania w uchwale przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach należy stwierdzić nieważność uchwały.

Zapis § 7, dotyczący zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków jest obligatoryjnym elementem procedury planistycznej. Projekt planu został uzgodniony przez Lubuskiego

Konserwatora Zabytków, Delegatura w Gorzowie Wlkp. W uzasadnieniu postanowienia o uzgodnieniu planu miejscowego Konserwator Zabytków wskazał, że „... w projekcie planu wniesiono warunki konserwatorskie w zakresie ochrony archeologicznej. W związku z powyższym, nie ma przeciwwskazań dla uzgodnienia przedłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na omawianym obszarze.” Umieszczanie w planach miejscowych ustaleń, które są, co prawda określone w przepisach odrębnych stanowią podstawę uzyskania uzgodnienia z poszczególnymi organami. Ponadto treść § 7 oraz § 14 pkt. 3 była również uzgadniana przez Lubuski Urząd Wojewódzki Wydział Infrastruktury. Zapisy zostały uzgodnione pismem z dnia 7.06.2013 r. bez zastrzeżeń.

Z uwagi na to, że plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, powyższe ustalenia zawarte zostały w uchwale w formie nakazów. Regulacje takie miały na celu wskazanie, iż poszczególne ustalenia dotyczące ochrony konserwatorskiej, czy też ścieków i wymaganej ilości wody do celów przeciwpożarowych pomimo, że są uregulowane w odrębnych przepisach są w rozumieniu planu nakazem.

Chociaż z orzecznictwa wynika, że w akcie prawa miejscowego nie należy powtarzać przepisów już obowiązujących, to w przypadku powtórzenia przepisu prawa powszechnie obowiązującego w planie miejscowym należy dokonać oceny takiego naruszenia z perspektywy przesłanek z art. 28 ust. 1. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co do zasady powtórzenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego nie będzie naruszeniem zasad sporządzania planu ani istotnym naruszeniem trybu, ani tym bardziej naruszeniem przepisów o właściwości organu. Takie stanowisko jest prezentowane również w komentarzu do art.28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Mirosława Wincenciaka.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty Rada Miejska w Słubicach wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.