

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr IB-I.4131.12.2015.JRaj

z dnia 23 czerwca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/46/2015 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lewobrzeżnej strony Krosna Odrzańskiego pomiędzy rzeką Odrą, kanałem rzeki Odry, a polderami rzeki Odry w obrębie Krosno Odrzańskie.

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/46/2015 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lewobrzeżnej strony Krosna Odrzańskiego pomiędzy rzeką Odrą, kanałem rzeki Odry, a polderami rzeki Odry w obrębie Krosno Odrzańskie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 5 w zakresie słowa „drodze”;
- § 5 ust. 1 pkt 9 w zakresie sformułowania „z przewagą...(...)niskiej”;
- § 5 ust. 1 pkt 11 w zakresie słowa „śródlądowych”;
- § 5 ust. 1 pkt 17 w zakresie słowa „drogi”;
- § 5 ust. 1 pkt 20;
- § 6 ust. 3 pkt 1;
- § 6 ust. 3 pkt 2;
- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. c w zakresie słów „na granicy działki”;
- § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a;
- § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b;
- § 8 ust. 2 pkt 2 lit. j;
- § 8 ust. 2 pkt 3 lit. j w zakresie sformułowania „pod warunkiem spełnienia wymogów stateczności i trwałości zabudowy”;
- § 9 ust. 2 pkt 2 lit.f;
- § 9 ust. 2 pkt 3 lit.b;
- § 10 ust. 2 pkt 3;
- § 11 ust. 1 w zakresie słów „(...) publicznych dróg”;
- § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ” oraz w zakresie sformułowania „...(...), która po wybudowaniu obwodnicy miasta Krosna Odrzańskiego pełniła będzie funkcję publicznej drogi zbiorczej”;
- § 14 ust. 1 pkt 2;
- § 14 ust. 1 pkt 3;
- § 14 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania „...(...) i możliwość budowy bezkolizyjnych skrzyżowań tej trasy z drogami o symbolach 1KDGP/KDZ i 5KDGP/KDZ poprzez umożliwienie przejazdu rowerzystów pod istniejącymi mostami”;
- § 15 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania „...(...) w pierwszej kolejności...(...)poza jezdniami, natomiast w przypadku braku takiej możliwości, dopuszcza się ich lokalizację pod jezdnią”;
- § 15 ust. 3 pkt 2 w zakresie słów „z okresowym opróżnianiem”;
- § 15 ust. 4 pkt 1 lit. b;
- § 16 ust. 1 w zakresie sformułowania „...(...) co najmniej w terminie funkcjonowania drogi o symbolu 3KDGP/KDZ jako drogi klasy głównej ruchu przyspieszonego”;

- § 16 ust. 4;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 18 ust. 2 pkt 1 lit. b w zakresie słów „w tonacjach stonowanych”;
- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 20 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 22 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. h w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b;
- § 24 ust. 2 pkt 1 lit. c;
- § 24 ust. 2 pkt 1 lit. d;
- § 25 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 25 ust. 2 pkt 2 lit. a;
- § 26 ust. 1 pkt 1 w zakresie sformułowania „z przewagą...(...).niskiej”;
- § 27 ust. 1 pkt 2 lit. c;
- § 28 ust. 1 w zakresie słowa „śródlądowe”;
- § 28 ust. 2 pkt 2 lit. c;
- § 29 ust. 1 pkt 2 lit. b w zakresie słowa "drogi";
- § 29 ust. 2 pkt 3 lit. b w zakresie słowa „dróg”;
- § 29 ust. 2 pkt 3 lit. f;
- § 30 ust. 1 w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 1 pkt 1 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ” i słowa „zbiorcza”;
- § 30 ust. 2 pkt 1 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 2 pkt 1 lit. b w zakresie słowa „dróg”;
- § 30 ust. 2 pkt 1 lit. e w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 2 pkt 3 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 2 pkt 3 lit. b;
- § 30 ust. 2 pkt 3 lit. c w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 2 pkt 3 lit. e w zakresie sformułowania „...(...) pod warunkiem zachowania ujednoliconej formy tych urzędzeń”;
- § 30 ust. 2 pkt 3 lit. f w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 2 pkt 4 tiret pierwsze w zakresie oznaczenia „/KDZ”;
- § 30 ust. 2 pkt 4 tiret czwarte w zakresie słowa „dróg”;
- § 30 ust. 2 pkt 5 tiret trzecie w zakresie słowa „drogi”;
- § 31 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
- § 31 ust. 2 pkt 1 lit. b;
- § 32 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów „tereny placów i ciągów pieszych”;
- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. c w zakresie sformułowania „...(...) pod warunkiem zachowania ujednoliconej formy jej elementów”;
- § 33 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;

- § 34 ust. 1 pkt 2 lit. b w zakresie słów „drogi wewnętrzne”;
oraz w zakresie oznaczeń „/KDZ” na załączniku graficznym do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim na sesji w dniu 27 kwietnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199) podjęła uchwałę Nr VI/46/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lewobrzeżnej strony Krosna Odrzańskiego pomiędzy rzeką Odry, kanałem rzeki Odry, a polderami rzeki Odry w obrębie Krosna Odrzańskiego.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały w sprawie planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W dniu 11 maja 2015 r. Burmistrz Krosna Odrzańskiego przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi. Dokonując oceny całości przedłożonych dokumentów organ nadzoru stwierdził braki w dokumentacji prac planistycznych. W związku z powyższym Wojewoda Lubuski wezwał Burmistrza Krosna Odrzańskiego o uzupełnienie wskazanych braków i ponowne przedłożenie uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich z zgodności z przepisami prawnymi. Burmistrz Krosna Odrzańskiego w dniu 15 czerwca 2015 r. przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu wszystkie niezbędne dokumenty.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje enumeratywnie listę obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Z kolei tryb uchwalania planu, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności podejmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały, w części wskazanej na wstępie, z obrotu prawnego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim ustalając przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ustaliła przeznaczenie: teren drogi pieszo – jezdnej, oznaczony na rysunku planu symbolem KDX (§ 5 ust. 1 pkt 17 uchwały). Z § 11 ust. 1 wynika, iż drogi pieszo – jezdne mają charakter dróg publicznych. W ocenie organu skarżącego brak jest podstaw prawnych do posługiwania się w planie miejscowym, pojęciem drogi pieszo – jezdnej, jako ewentualnego elementu układu komunikacji publicznej. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.), wprowadza podział na drogi publiczne kategorii krajowej, wojewódzkiej, powiatowej i gminnej, a na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy „drogi (...) niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi”. Z kolei rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. nr 43, poz. 430 ze zm.) dzieli drogi publiczne, w zależności od realizowanej funkcji, na poszczególne klasy. Definicje związane z drogami i ich elementami zawarte są w ww. ustawie oraz rozporządzeniu i nie występuje w nich określenie drogi pieszo – jezdnej, jako jedna z kategorii lub klas komunikacji publicznej. Ustalenie „drogi pieszo – jezdnej” – o charakterze drogi publicznej jako elementu publicznego układu komunikacyjnego nie ma więc oparcia w przepisach ustawy o drogach

publicznych i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Konsekwencją powyższego jest naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie, z którą wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część i graficzną, zgodnie z (...) przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z uwagi na powyższe konieczne jest wyeliminowanie z zaskarżonej uchwały zapisów dotyczących drogi pieszo – jezdnej, tj. § 2 pkt 5 w zakresie słowa „drodze”, § 5 ust. 1 pkt 17 w zakresie słowa „drogi”, § 11 ust. 1 w zakresie słów „(...) publicznych dróg”, § 29 ust. 1 pkt 2 lit. b w zakresie słowa "drogi", § 29 ust. 2 pkt 3 lit. b w zakresie słowa „dróg”, § 30 ust. 2 pkt 1 lit. b w zakresie słowa „dróg”, § 30 ust. 2 pkt 4 tiret czwarte w zakresie słowa „dróg”, § 30 ust. 2 pkt 5 tiret trzecie w zakresie słowa „drogi”.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.z 2003 r. Nr 154, poz. 1587 ze zmianami) drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu. Droga wewnętrzna - traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu - musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. powinna mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie ustalenia, a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi - osobne - przeznaczenie terenu). Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12). Ustalenie planu dopuszczające "dowolne" wyznaczanie dróg wewnętrznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim dopuściła realizację dróg wewnętrznych na poszczególnych terenach nie wyznaczając przy tym ich przebiegu na rysunku planu. Mając na uwadze powyższe należało usunąć z przedmiotowej uchwały zapisy dopuszczające możliwość ich realizacji, tj. § 14 ust. 1 pkt 3, § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 19 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 20 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 21 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 22 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 23 ust. 1 pkt 2 lit. h w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 27 ust. 1 pkt 2 lit. c, § 31 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 33 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 34 ust. 1 pkt 2 lit. b w zakresie słów „drogi wewnętrzne”.

Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 309/13). W przedłożonej do oceny Wojewodzie Lubuskiemu uchwale stwierdzono sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a rysunkiem. Rodzaje przeznaczeń terenów ustalone w treści uchwały nie są tożsame z przeznaczeniami terenów na części graficznej planu. Powyższe skutkuje koniecznością uchylenia zapisów: § 5 ust. 1 pkt 11 w zakresie słowa „śródlądowych”, § 5 ust. 1 pkt 20, § 28 ust. 1 w zakresie słowa „śródlądowe”, § 32 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów „tereny placów i ciągów pieszych”.

Plan miejscowy musi w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, określać przeznaczenie terenów nim objętych, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1845/08). Plan miejscowy winien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim ustalając przeznaczenie terenów wyznaczyła tereny KDGP/KDZ (tereny drogi publicznej klasy główna ruchu przyspieszonego/tereny drogi publicznej klasy zbiorcza). W ocenie organu nadzoru Rada Miejska winna w sposób jednoznaczny przesądzić o przeznaczeniu danego terenu (droga publiczna klasy główna ruchu przyspieszonego lub droga publiczna klasy zbiorcza). Ponadto Rada Miejska ustalając: „droga publiczna klasy głównej ruchu przyspieszonego, która po wybudowaniu obwodnicy miasta Krosna Odrzańskiego pełniła będzie funkcję publicznej drogi zbiorczej”, „co najmniej w terminie funkcjonowania drogi jako drogi klasy głównej ruchu przyspieszonego” dopuściła możliwość zmiany przeznaczenia terenu (droga publicznej klasy głównej ruchu przyspieszonego na droga publiczna klasy zbiorcza) poza dopuszczalną procedurą (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 582/12). Ustalenie takiego przeznaczenia skutkuje w istocie niedozwoloną i niczym nieograniczoną możliwością zmiany przeznaczenia terenów objętych procedurą planistyczną bez zachowania trybu nakazanego przepisem art. 27 powoływanej ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 723/11). Zauważyć w tym miejscu należy, iż również Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej

Górze (w postanowieniu z dnia 23.10.2014 r., znak: GDDKiA-O/Z G -Z3-mł-439-20.2/14) wskazał na konieczność oznaczenia, zarówno w uchwale jak i na rysunku planu terenów drogi krajowej nr 92 symbolem KDGP. Mając na uwadze konieczność doprowadzenia kwestionowanej uchwały do zgodności z przepisami prawnymi należało usunąć niżej wymienione zapisy uchwały z obrotu prawnego: § 5 ust. 1 pkt 8 w zakresie sformułowania „z przewagą...(..).niskiej”, § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ” oraz w zakresie sformułowania „...(..), która po wybudowaniu obwodnicy miasta Krosna Odrzańskiego pełniła będzie funkcję publicznej drogi zbiorczej”, § 16 ust. 1 w zakresie sformułowania „...(..) co najmniej w terminie funkcjonowania drogi o symbolu 3KDGP/KDZ jako drogi klasy głównej ruchu przyspieszonego”, § 16 ust. 4, § 26 ust. 1 pkt 1 w zakresie sformułowania „z przewagą...(..).niskiej”, § 30 ust. 1 w zakresie oznaczenia „/KDZ”, § 30 ust. 1 pkt 1 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ” i słowa „zbiorcza”, § 30 ust. 2 pkt 1 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ”, § 30 ust. 2 pkt 1 lit. e w zakresie oznaczenia „/KDZ”, § 30 ust. 2 pkt 3 lit. a w zakresie oznaczenia „/KDZ”, § 30 ust. 2 pkt 3 lit. c w zakresie oznaczenia „/KDZ”, § 30 ust. 2 pkt 3 lit. f w zakresie oznaczenia „/KDZ”, § 30 ust. 2 pkt 4 tiret pierwsze w zakresie oznaczenia „/KDZ” oraz w zakresie oznaczeń „/KDZ” na załączniku graficznym do uchwały.

Mocą § 29 ust. 2 pkt 3 lit. f Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim ustaliła możliwość zagospodarowania terenów o symbolu 1WS2 pomiędzy terenami o symbolach 4US i 5US dla funkcji sportowo – rekreacyjnych pod warunkiem zachowania ich funkcji zabezpieczenia przeciwpowodziowego. W efekcie rada dopuściła możliwość przeznaczenia terenu 1WS2 na inne, aniżeli określone w § 29 ust. 1 pkt 1 i 2 podstawowe i uzupełniające funkcje.

Wprowadzenie w planie możliwości zagospodarowania terenu w sposób odmienny od wskazanej dla niego funkcji stanowi o możliwości zmiany przeznaczenia terenów objętych planem - skutkuje to w istocie niedozwoloną zmianą przeznaczenia terenów objętych procedurą planistyczną bez zachowania trybu nakazanego przepisem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi tworzyć spójną całość, a zapisy uchwały muszą być precyzyjne i nie mogą być wewnętrznie sprzeczne. Dokonując oceny przedłożonej uchwały Wojewoda Lubuski stwierdził niekonsekwencję w treści zapisów uchwały, wprowadzenie do planu zapisów budzących wątpliwości interpretacyjne, a nawet wykluczających się wzajemnie. Określając zasady kształtowania ładu przestrzennego Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim ustaliła zakaz lokalizacji reklam wielkoformatowych, średnioformatowych i ruchomych (poza terenami 1UC i 5 U-SC oraz poza sezonowymi aranżacjami), kolejno ustaliła zakaz lokalizacji jedynie wielkoformatowych obiektów, w następnych zaś zapisach dopuściła możliwość stosowania reklam. Mając na uwadze fakt, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien w sposób czytelny określać sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania oraz winien stanowić o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych należy wykreślić z inkryminowanej uchwały zapisy: § 6 ust. 3 pkt 1, § 6 ust. 3 pkt 2, § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 8 ust. 2 pkt 2 lit. j, § 9 ust. 2 pkt 2 lit. f, § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 10 ust. 2 pkt 3.

Mocą § 24 ust. 2 pkt 1 lit. c ustalono lokalizację wejścia do obiektu (wejście od strony terenu 6 KDD). Rada gminy posiada kompetencję do ukształtowania ogólnych zasad zagospodarowania terenu, w tym m.in. określenia parametrów budynku, natomiast nie dysponuje żadnymi instrumentami pozwalającymi decydować o ustaleniu wejść do obiektu. To właściciel, w ramach przysługującego mu prawa własności, podejmuje w tym zakresie suwerenne decyzje, o ile rzecz jasna nie stoją one w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym (wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 337/12). Mając na uwadze powyższe ww. przepis należało usunąć z kwestionowanej uchwały.

Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska zobligowana jest do działania w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Winna również uwzględnić, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wojewoda Lubuski podziela stanowisko utrwalone w orzecznictwie sądowo – administracyjnym, wg którego rada gminy nie posiada kompetencji do decydowania o lokalizacji zjazdów (oraz o ich budowie). O lokalizacji zjazdów (oraz o ich budowie) decydować powinien właściwy organ - zarządca drogi - w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast plan miejscowy powinien zapewniać obsługę komunikacyjną objętych tym planem terenów wskazując np. z której drogi publicznej nieruchomości mają być obsługiwane (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 70/13). Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia

indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia w tej kwestii. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów (wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11). Rada Miejska przyjmując regulację (§ 24 ust. 2 pkt 1 lit. d, § 25 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 31 ust. 2 pkt 1 lit. b;) naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. W konsekwencji należało stwierdzić nieważność ww. zapisów.

Plan miejscowy winien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. W ocenie organu nadzoru w planie miejscowym nie można zawierać zapisów otwartych uzależniających sposób zagospodarowania terenów od spełnienia bliżej nieokreślonych warunków (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2096/10). Kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim łamie te zasady wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów od spełnienia stawianych warunków, co skutkuje koniecznością wyeliminowania takich zapisów z uchwały: § 8 ust. 2 pkt 3 lit. j w zakresie sformułowania „pod warunkiem spełnienia wymogów stateczności i trwałości zabudowy”, § 30 ust. 2 pkt 3 lit. e w zakresie sformułowania „...(...) pod warunkiem zachowania ujednocionej formy tych urządzeń”, § 32 ust. 2 pkt 3 lit. c w zakresie sformułowania „...(...) pod warunkiem zachowania ujednocionej formy jej elementów”. Ww. zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Zapis ten są niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powodują, że akt prawa powszechnie obowiązującego jest niejasny i nieczytelny, a ponadto wprowadza w stan niepewności obywateli. Uchwałodawca nie określił sposobu w jaki należy spełnić te warunki, ani nie określił kto miałby decydować o tym, czy warunki te zostały spełnione.

Prawo miejscowe jako powszechnie obowiązujący akt normatywny, powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata (por. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97). W judykaturze podnosi się, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe powinny zwierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie zbyt szerokiego luzu interpretacyjnego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. W ocenie Wojewody Lubuskiego zapisy zawarte w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 18 ust. 2 pkt 1 lit. b nie spełniają tych wymogów. Przepisy te mają charakter niejednoznaczny i pozostawiający zbyt duży margines luzu decyzyjnego.

Zakwestionować należy również fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny rozstrzyga kwestie regulowane przez akty normatywne wyższego rzędu. Uchwała w sprawie planu miejscowego nie może zawierać regulacji, które podlegają regulacjom aktu wyższego rzędu, ani tym bardziej nie może zawierać regulacji sprzecznych z ustawą czy rozporządzeniem. W myśl § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Materia uregulowana w § 15 ust. 4 pkt 1 lit. b (określenie dopuszczalnego poziomu substancji zanieczyszczonych wprowadzanych do wód lub ziemi), § 15 ust. 1 pkt 2 (kwestia możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej pod jezdnią), § 14 ust. 1 pkt 2 i § 14 ust. 3 pkt 1 (rozstrzygnięcie o realizacji budowy skrzyżowania i wyznaczenie dróg z których będą zbierane potoki ruchu kołowego), § 30 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały jest przedmiotem regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu.

Ponadto 15 ust. 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „sieci infrastruktury technicznej należy w pierwszej kolejności prowadzić w liniach rozgraniczających drogi, poza jezdniami, natomiast w przypadku braku takiej możliwości, dopuszcza się ich lokalizację pod jezdnią” narusza warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zgodnie z § 140 ust. 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny opowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm.) nowa infrastruktura nie powinna być usytuowana pod jezdnią istniejącą i docelową. Przepisy prawa dopuszczają odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, niemniej jednak Rada Miejska nie jest organem, do kompetencji którego należy decydowanie o takiej możliwości.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt IISA/Wr 479/11).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Zamieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2096/10). Z tego względu należało orzec o nieważności zapisu § 15 ust. 3 pkt 2 w zakresie słów „z okresowym opróżnianiem”.

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 Wlkp. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Anna Maćkowiak