

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

IB-I.4131.16.2015.PGoI

z dnia 21 lipca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/44/2015 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Ośnie Lubuskim w rejonie ulic: Zachodniej i Lawendowej.

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 V/44/2015 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Ośnie Lubuskim w rejonie ulic: Zachodniej i Lawendowej, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały w brzmieniu „dopuszcza się”;
- § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „dopuszcza się”;
- § 9 ust. 2 pkt 4 uchwały;
- § 9 ust. 2 pkt 5 uchwały;
- § 9 ust. 4 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „dopuszcza się”;
- § 9 ust. 4 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „dopuszcza się”;
- § 9 ust. 4 pkt 3 uchwały w brzmieniu: „dopuszcza się”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ośnie Lubuskim na sesji w dniu 17 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zmianami) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) podjęła uchwałę nr V/44/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Ośnie Lubuskim w rejonie ulic: Zachodniej i Lawendowej.

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 25 czerwca 2015 r. przedłożono Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje enumeratywnie listę obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu.

Zgodnie z 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. W myśl rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) ustalającego wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu **powinny zawierać w szczególności określenie** linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu (§ 4 pkt 6). Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 ww. rozporządzenia). Z cytowanych powyżej przepisów wynika, iż parametry takie jak m.in: wielkość powierzchni zabudowy, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, minimalna lub maksymalna szerokość frontów działek muszą zostać **jednoznacznie określone w planie miejscowym**. „Określać - podać wielkość, miejsce, czas”; „ustalić - zdecydować o ostatecznej formie, uczynić niezmiennym” (Słownik języka polskiego PWN).

Rada Miejska w Ośnie Lubuskim dopuściła intensywność zabudowy od 0 do 0,6 (§ 9 ust. 2 pkt 1 uchwały); dopuściła powierzchnię zabudowy na maksymalnie 30% powierzchni działki (§ 9 ust. 2 pkt 2 uchwały); dopuściła wydzielenie nowych działek o powierzchni minimalnie 800m² (§ 9 ust. 4 pkt 1 uchwały); dopuściła szerokość frontu nowo wydzielanych działek od 14 m do 30 m (§ 9 ust. 4 pkt 2 uchwały); dopuściła kąt położenia granic nowo wydzielanych działek w stosunku do frontu działki 90° z tolerancją 15° (§ 9 ust. 4 pkt 3 uchwały).

W ocenie Wojewody Lubuskiego "dopuszczenie" nie jest tożsamy z "określeniem, ustaleniem". „Dopuszczyć - uznać coś za możliwe” (Słownik języka polskiego PWN). Rada Miejska winna w sposób jednoznaczny określić ww. parametry poprzez ich konkretne wskazanie, a nie jedynie ich dopuszczenie. Samo dopuszczenie poszczególnych parametrów nie przesądza o ich obowiązującym charakterze. Możliwym, w świetle tak zapisanych ustaleń planu, jest bowiem zastosowanie innych parametrów, gdyż te nie stanowią normy bezwzględnie obowiązującej. Mając na uwadze powyższe organ nadzoru orzekł o konieczności eliminacji z przedmiotowej uchwały zapisów „dopuszczających” konkretne parametry, co skutkuje nadaniem im wiążącego charakteru. W tym miejscu zauważyć jeszcze należy, iż w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano, w ramach których ustaleń planu miejscowego należy określać dopuszczenia (m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej).

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. W judykaturze podnosi się, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe powinny zwiierać 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).

Ustalając zasady zagospodarowania terenu Rada Miejska w Ośnie Lubuskim dopuściła lokalizację na działce budowlanej jednego budynku mieszkalnego i dopuściła lokalizację jednego budynku gospodarczo-garażowego (§ 9 ust. 2 pkt 4 i § 9 ust. 2 pkt 5). W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, które obowiązkowo należy określić w planie miejscowym.

Stosując wskaźniki inne niż podane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy oraz w § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia należy uwzględnić prawo własności, które nie powinno być nadmiernie ograniczone. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności”. Jednakże w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi akt

prawa miejscowego, który musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Oczywistym jest, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności, wprowadzając nie tylko możliwość, ale i zakaz zabudowy nieruchomości, lub też to ograniczając. Jednakże samodzielność gminy w tejże materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis art. 1 ust. 2 ww. ustawy nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również nakazuje uwzględniać prawo własności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 129/14).

Ograniczenie się do ustalenia powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, tak jak to uczyniono w §9 ust. 2 pkt 1-3, jest w ocenie organu nadzoru wystarczające do kształtowania zabudowy w celu wypełniania przez Gminę obowiązku uwzględniania w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego wymagań ładu przestrzennego. Zaś ograniczenie zabudowy do „jednego budynku” (§ 9 ust. 2 pkt 4 i § 9 ust. 2 pkt 5) jest już naruszeniem prawa własności. Tym bardziej, że Gmina nie wykazała, że nie było innej możliwości wpływania na gęstość zabudowy niż określenie maksymalnej ilości budynków na jednej działce.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia doręczenia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Anna Maćkowiak