

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr IB-I.4131.6.2014.JRaj

z dnia 6 października 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXI.620.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie hali lekkoatletycznej przy ul. Sulechowskiej w Zielonej Górze

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 zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXI.620.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie hali lekkoatletycznej przy ul. Sulechowskiej w Zielonej Górze, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2 uchwały;
- § 9 uchwały;
- § 10 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania „(...)...według zasad określonych przez dysponentów sieci”;
- § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...)...na zasadach określonych przez dysponentów sieci, po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia (...)”;
- § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 13 ust. 7 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...)...po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Zielona Góra na sesji w dniu 26 sierpnia 2014 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 zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), podjęła uchwałę nr LXXI.620.201 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie hali lekkoatletycznej przy ul. Sulechowskiej w Zielonej Górze

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały w sprawie planu miejscowego wraz 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 4 września 2014 r. przedłożono Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ww. ustawy wyjaśnić należy, iż kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą, procedury planistycznej.

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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem 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. 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. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Rada Miasta Zielona Góra w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustaliła cyt.: „Ilekcóż w niniejszej uchwale jest mowa o (...) należy przez to rozumieć (...)” – przepis ten zawiera katalog zdefiniowanych pojęć użytych w tekście uchwały. Kolejno w § 2 ust. 2 uchwały zapisano cyt.: „Określenia stosowane w uchwale oznaczają” – przepis ten również zawiera katalog zdefiniowanych pojęć zastosowanych w tekście planu. Zdaniem organu nadzoru wskazanie w tym samym akcie prawnym w dwóch przepisach „definicji użytych pojęć” jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób nieookreślone. Tym bardziej, że uchwałodawca nie wskazał różnicy pomiędzy pojęciami, które „opisał” w dwóch różnych przepisach. Ponadto zauważyć należy, iż w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada Miasta ustaliła, iż określenie kondygnacji oznacza kondygnację nadziemną, w tym poddasze użytkowe. Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.). Przepisy ww. rozporządzenia dzielą kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia (kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także usytuowaną pod nią kondygnację) oraz nadziemną, o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia (każda niebędąca kondygnacją podziemną). Zdaniem organu nadzoru definiując użyte w tekście planu miejscowego pojęcie kondygnacji organ stanowiący nie mógł nakazać interpretacji pojęcia kondygnacji w odniesieniu jedynie do kondygnacji nadziemnych. Kwestionowany przepis uchwały stanowi niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych i w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy.

Do zakresu obowiązkowych ustaleń planu należy określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów (§ 4 pkt 4 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). Tymczasem Rada Miasta Zielona Góra w ramach ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustaliła, cyt.: „Dla obszaru objętego planem zakazuje się realizacji zabudowy i zagospodarowania terenu powodujących obniżenie estetyki miejsca odbiegających swoim charakterem, materiałami budowlanymi od otoczenia” - § 9 przedmiotowej uchwały. Cytowane ustalenia planu naruszają powyższe przepisy ustawy i rozporządzenia, gdyż przyjętych zasad nie można uznać za spełniające powyższe wymogi. Plan miejscowy jako akt normatywny powinien zawierać normy bezwzględnie obowiązujące. Zapis zawarty w § 9 przedmiotowej uchwały stanowi normę otwartą, która nie jest dopuszczalna w planie. Uchwałodawca nie sprecyzował pojęcia „zabudowy i zagospodarowania terenu powodujących obniżenie estetyki miejsca (...)”, co wyklucza możliwość jednoznacznego zastosowania tej normy.

W § 10 pkt 3 kwestionowanej uchwały w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości uregulowano cyt.: „należy uwzględnić istniejące i projektowane uzbrojenie techniczne, z zachowaniem pasów eksploatacyjnych, **według zasad określonych przez dysponentów sieci**”.

W ramach zasad modernizacji, rozbudowy, budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustalono cyt.: „nakazuje się realizację sieci infrastruktury technicznej, w zależności od potrzeb, **na zasadach określonych przez dysponentów sieci, po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia** oraz zgodnie z przepisami odrębnymi” - § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały. „W zakresie zaopatrzenia w ciepło dopuszcza się pokrycie zapotrzebowania z sieci ciepłowniczej, **po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia**” - § 13 ust. 7 pkt 1.

Z wyżej cytowanych przepisów wynika, że Rada Miasta Zielona Góra uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody, spełnienia warunków i zasad określonych przez inne podmioty – w tym przypadku dysponentów sieci. Zdaniem Wojewody Lubuskiego wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień, porozumień), uwzględnienia warunków i zasad ustalonych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11).

Oczywistym jest, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy danego terenu wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Kwestionowane fragmenty uchwały kryterium tego nie spełniają. Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz warunków ustalonych przez inne organy czy instytucje.

Dokonując oceny legalności przedmiotowej uchwały Rady Miasta Zielona Góra organ nadzoru stwierdził ponadto, że ustalenia zawarte w § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały stanowią powtórzenie norm wcześniej już określonych. Przepisy prawa miejscowego należy formułować w sposób zwięzły i syntetyczny, unikając przy tym nadmiernej szczegółowości. Należy dążyć do redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje uchwałodawcy. Powtarzanie tych samych norm w planie miejscowym jest, w ocenie Wojewody Lubuskiego, niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że akt prawa powszechnie obowiązującego jest niejasny i nieczytelny, a ponadto wprowadza w stan niepewności obywateli.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXI.620.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie hali lekkoatletycznej przy ul. Sulechowskiej w Zielonej Górze, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2 uchwały;
- § 9 uchwały;
- § 10 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania „(...)...według zasad określonych przez dysponentów sieci”;
- § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...)...na zasadach określonych przez dysponentów sieci, po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia (...)”;
- § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 13 ust. 7 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...)...po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia”;

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Organowi, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Anna Maćkowiak