

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr IB-I.4131.6.2015.PGol

z dnia 21 maja 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/33/2015 Rady Miejskiej w Trzcielu w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec.

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/33/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec, w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Trzcielu na sesji w dniu 9 kwietnia 2015 r., działając na podstawie 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) oraz 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) podjęła uchwałę nr VI/33/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec.

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 21 kwietnia 2015 r. Burmistrz Trzciela przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej w Trzcielu wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, pismem z dnia 08.05.2015 r., znak: IB-I.4131.6.2015.PGol Wojewoda Lubuski wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu - art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 powołanej wyżej ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W dniu 31 sierpnia 2011 r. Rada Miejska w Trzcielu podjęła uchwałę nr IX/73/2011 w sprawie: przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec. Granice obszaru objętego projektem planu wskazane zostały na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część uchwały. Wojewoda Lubuski stoi na stanowisku, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, a dokładniej jej załącznik graficzny stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach terenu, do którego mają odnosić się ustalenia planu. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę opisu obszaru objętego projektem planu, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 759/10). Takie stanowisko potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 1493/09 stanowiąc, że nie powinno budzić wątpliwości, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Granice obszaru objętego planem wyznaczone są na rysunku planu - załącznik graficzny do uchwały nr VI/33/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec nie są tożsame z granicami określonymi w uchwale nr IX/73/2011 w sprawie: przystąpienia do

sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec, a w trakcie prowadzonej procedury planistycznej nie dokonano ich korekt. Obszar objęty planem miejscowym wykracza poza granice planu wskazane w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu.

Nie można wykluczyć sytuacji, kiedy prace analityczne towarzyszące sporządzaniu planu wykażą zasadność korekty granic obszaru objętego planem. W tym przypadku, rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalanie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej. Rada gminy może zatem w toku prac planistycznych, w miarę potrzeb dokonać zmian, co do obszaru objętego przyszłym planem, a nawet jeśli uzna to za konieczne, przerwać procedurę sporządzania planu i wycofać się z inicjatywy planistycznej. Podjęcie tych kroków podlega jednak pewnym ograniczeniom ustawowym. Zmian w ustaleniach dotyczących sporządzenia planu miejscowego oraz obszaru i granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu miejscowego może dokonać wyłącznie rada gminy, w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub poprzez uchylene tej uchwały. Działania tych nie może podjąć organ sporządzający projekt planu, gdyż stanowiłoby to naruszenie właściwości organów, o których mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. C.H.BECK, Warszawa 2006).

W § 14 ust. 3 pkt 5, § 16 ust. 5, § 16 ust. 6 pkt 1 oraz § 16 ust. 7 pkt 4 kwestionowanej uchwały Rada Miejska dopuszcza wydzielanie dróg wewnętrznych. 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.

Zgodnie z §7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. 1999 r., poz 43, nr 430 ze zmianami) najmniejsza szerokość ulicy (w przypadku dróg dojazdowych) w liniach rozgraniczających musi wynosić 10 m. Z załącznika graficznego wynika jednoznacznie, że szerokość dróg oznaczonych symbolami: 1KDD, 2KDD, 3KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD oraz 9KDD (tereny dróg publicznych klasy dojazdowej) nie spełniają tego wymogu, a w uchwale w § 20 ust. 2 ustalono, że: „obowiązuje szerokość w liniach rozgraniczających: jak na rysunku planu”. W ocenie organ nadzoru ze względu na nie spełnienie podstawowego warunku jakim jest szerokość jezdni ww. obszary nie mogą zostać zakwalifikowane jako drogi dojazdowe.

W § 16 ust. 6 pkt 2 uchwały ustalono cyt.: „usytuowanie obiektów budowlanych w odległości co najmniej 20 m od zewnętrznej krawędzi jezdni z dopuszczeniem zmniejszenia tych odległości za uprzednią zgodą zarządu drogi”. Powyższym zapisem Rada Miejska w Trzcielu uzależniła możliwość dokonania określonej czynności, przewidzianej w ustaleniach planu, od uzyskania zgody, spełnienia warunków i zasad określonych przez inne podmioty - w tym przypadku zgody zarządu drogi. 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 przyznaną mocą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencję rady gminy (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 124/11). Należy podkreślić, iż uchwała rady miejskiej 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.

Przywołany zapis ma charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, 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. Zapis ten jest niedopuszczalny z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego

i powoduje, że akt prawa powszechnie obowiązującego jest niejasny i nieczytelny, a ponadto wprowadza obywateli w stan niepewności.

Zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia”. Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2013 r. poz. 1235) dokumentami wymagającymi przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są między innymi plany zagospodarowania przestrzennego. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa (miejscowego planu), zobowiązany jest do podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania uwag i wniosków (art. 39 ust. 1 pkt 3). Art. 40 uszczegóławia formę składania uwag: „uwagi i wnioski mogą być wnoszone: w formie pisemnej; ustnie do protokołu; za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym”. Biorąc pod uwagę ww. przepisy należy wskazać, że w ogłoszeniu i obwieszczeniu (załączonych do przedłożonej dokumentacji prac planistycznych) nie została podana informacja o możliwości składania uwag i wniosków w formie ustnej do protokołu.

W § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały zapisano: „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej obowiązuje: 1) dostawa wody z sieci wodociągowej z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 1; 2) odprowadzenie ścieków do sieci kanalizacyjnej z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 2” oraz w § 14 ust. 2 pkt 1 i 2: „Na obszarze objętym planem w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej dopuszcza się: 1) dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci wodociągowej, własne ujęcia wody; 2) dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej odprowadzanie ścieków do szczelnych zbiorników bezodpływowych”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 145 ze zm.) stanowi: „właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust. 3”. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje zaś obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz.U. 2013 poz. 1399) określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku, przez: „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Nie jest do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. Za takie należy uznać wyżej wymienione fragmenty zaskarżonej uchwały, z których wynika, że nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą pobierać wodę wyłącznie z sieci wodociągowej oraz odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej. Rada Miejska dopuściła możliwość korzystania z własnych ujęć wody oraz zbiorników bezodpływowych wyłącznie w sytuacji, gdy sieć wodociągowa i kanalizacyjna nie są jeszcze wybudowane i tylko dla nowej zabudowy. Podobnie po wybudowaniu sieci wodociągowej Rada wykluczyła korzystanie z ujęć własnych, co do których wyżej cytowany art. 36 Prawa wodnego dopuszcza taką możliwość (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014r., sygn. akt II SA/Wr 564/14).

Ponadto w uchwale nie zostały uwzględnione przydomowe oczyszczalnie ścieków. Według art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciel ma prawo wyposażyć nieruchomość w przydomową oczyszczalnię ścieków, a wówczas nie ma obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. W ocenie Wojewody Lubuskiego zakaz budowy przydomowych oczyszczalni ścieków może być jedynie uzasadniony ze względu na ochronę środowiska. Powołanie się na zasady ochrony środowiska musi jednak znajdować potwierdzenie w faktach w odpowiedni sposób udokumentowanych, wykazujących realnie istniejącą

potrzebę ograniczenia praw właściciela nieruchomości (ze względu na ochronę środowiska). Zakazanie w planie miejscowym realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków oraz nakaz przyłączenia do kanalizacji sanitarnej oznacza w świetle art. 5 ust. 2 pkt 1 przekroczenie kompetencji ustawowej rady gminy.

W § 14 ust. 3 pkt 5 oraz w § 16 ust. 6 pkt 1 uchwały w sprawie planu zastosowano zapisy: „(...) z jednoczesnym zakazem lokalizacji zjazdów indywidualnych lub publicznych bezpośrednio na drogę powiatową”, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu.

Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 260 ze zm.) klasyfikuje drogi publiczne, a art. 19 ust. 2 określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Wedle art. 29 ust. 1 i 2 ww. ustawy „budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi”. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy 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 o tej kategorii sprawach. Kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada Miejska, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego nie posiada kompetencji do wprowadzania ustaleń dotyczących zjazdów z drogi publicznej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 341/11).

Ponadto w § 15 ust. 1 uchwały, w ustaleniach szczegółowych dla terenu o symbolu 1RM, w ramach zasad kształtowania zabudowy ustalono jedynie maksymalną wysokość budynków możliwych do realizacji na tym terenie. Biorąc pod uwagę, że jest to teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w ocenie organu nadzoru, należałoby ustalić również maksymalną wysokość innych obiektów budowlanych (np. budowli - wiat) możliwych do wznoszenia na tym obszarze.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr VI/33/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec, w całości.

Na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z mocy prawa 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