

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**NrIB-I.4131.7.2015.PGoI**

z dnia 21 maja 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/34/2015 Rady Miejskiej w Trzcielu w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel dla obszaru położonego w obrębach Jasieniec i Lutol Mory.**

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/34/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel dla obszaru położonego w obrębach Jasieniec i Lutol Mory, 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/34/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel dla obszaru położonego w obrębach Jasieniec i Lutol Mory.

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.4131.7.2015.PGoI Wojewoda Lubuski wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

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.

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. 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 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 § 14 ust. 3 pkt 6, § 16 ust. 6, § 16 ust. 7 pkt 4, § 17 ust. 5, § 17 ust. 6 pkt 1 oraz § 17 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” wyznaczenie dróg wewnętrznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Zgodnie z §7 ust. 1 rozporządzenie 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, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD, 9KDD, 10KDD, 11KDD oraz 12KDD (tereny dróg publicznych klasy dojazdowej) nie spełnia 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 § 17 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 dokonywania określonych czynności, przewidzianych 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 kompetencje 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. Zwykle 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 6 oraz § 17 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 2011r., sygn. akt II SA/Wr 341/11).

W myśl § 5 ust. 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały obowiązującym ustaleniem planu jest graficzne wyznaczenie na rysunku planu granicy strefy lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy

powyżej 100 kW, z wyłączeniem wszelkich siłowni wiatrowych. wyznaczenie w planie miejscowym terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, o mocy przekraczającej 100 kW, wiąże się z koniecznością respektowania m.in. przepisów art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z ww. przepisem w planie miejscowym, określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2 a (wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW), oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Ustawodawca rozróżnia urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, nie ze względu na ich oddziaływania (szkodliwe czy nie), czy gabaryty ale ze względu na wytwarzaną moc. W tym samym zbiorze znajdują się zatem elektrownie wiatrowe, elektrownie na biomasę, elektrownie wodne, farmy fotowoltaiczne i inne, z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Z powyższego wynika, że niezależnie od rodzaju urządzenia, poza innymi wymogami ustawy, dla terenu, na którym urządzenie ma zostać zlokalizowane, należy wyznaczyć granice stref ochronnych. Brak faktycznego występowania oddziaływania urządzeń, poza terenem ich lokalizacji, jak to może mieć miejsce w przypadku farm fotowoltaicznych, nie stanowi przesłanki zwalniającej z obowiązku oznaczenia strefy ochronnej takiego urządzenia.

Zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu”. Przepis ten nie został uwzględniony, ponieważ na załączniku graficznym nr 1A została wyznaczona granica strefy lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100 kW, z wyłączeniem wszelkich siłowni wiatrowych. Nie wyznaczono jednak strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. W cenie Wojewody nie wyznaczenie w planie miejscowym ww. strefy ochronnej jest naruszeniem prawa.

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.

Obowiązującym ustaleniem planu jest graficznie wyznaczona granica udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Lutol Mokry” (§ 5 ust. 1 pkt 7). W § 11 pkt 5 uchwały ustalono: „zakaz zabudowy w granicach udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego Lutol Mokry”. W związku z zakazem zabudowy w granicach złoża nieuzasadnione jest, w ocenie organu nadzoru, przeznaczenie go pod tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług (teren oznaczony symbolem 4P/U). Nie ma bowiem możliwości zagospodarowania tego obszaru (w granicach złoża) zgodnie z jego przeznaczeniem ustalonym w planie.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr VI/34/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu 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**