

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr IB-I.4131.1.2016.PGoI

z dnia 22 stycznia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII/87/2015 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Brójce, gmina Trzciel.

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2015 r. poz. 1515 ze zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIII/87/2015 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Brójce, gmina Trzciel w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Trzcielu na sesji w dniu 17 grudnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) 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 ze zmianami) podjęła uchwałę Nr XIII/87/2015 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębie Brójce, gmina Trzciel.

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 23 grudnia 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.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub 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.

Natomiast pod pojęciem trybu sporządzania planu miejscowego należy rozumieć poszczególne czynności procedury planistycznej wymienione w art. 17 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Za istotne naruszenie trybu sporządzania planu można uznać tylko takie, które ma wpływ na treść planu. Istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu w całości lub w części jest ograniczenie udziału społeczeństwa czy organów opiniotwórczo-uzgadniających w procedurze planistycznej.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie, doszło do istotnego naruszenia zasad oraz istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Wojewoda Lubuski stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały z uwagi na naruszenie:

- 1) § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zamieszczenie w uchwale zmodyfikowanej regulacji aktu prawnego wyższej rangi.

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. „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 NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok

WSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90 oraz wyrok WSA z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt II SA/OL 199/12”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem linii rozgraniczających należy rozumieć linie oddzielające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych sposobach zagospodarowania. Natomiast w przedmiotowej uchwale w § 2 pkt 3 linie rozgraniczające zdefiniowano jako „linie oddzielające tereny o różnym przeznaczeniu”. Powołana przez Radę Miejską w Trzcielu definicja jest niepełna. Następnie w § 2 pkt 9 i pkt 10 zapisano definicję reklamy oraz szyldu. Pojęcia te zostały już wyjaśnione w akcie wyższego rzędu jakim jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2 pkt 16 lit. a oraz pkt 16 lit. d.

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.

2) władztwa planistycznego poprzez zamieszczenie w planie miejscowym ustaleń wykraczających poza materię określoną w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przekazaną do uregulowania, a mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy.

W ramach ustaleń organ stanowiący Trzciela w § 10 pkt 8 lit. c zapisał „obsługa z drogi krajowej (wg przepisów szczególnych: z przebudową, ograniczeniem dostępności i likwidacją lewoskrętu)”. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2015 r., poz. 460 ze zmianami) klasyfikuje drogi publiczne, a art. 19 ust. 2 określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. 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 warunków dostępności nieruchomości z drogi publicznej rozstrzygnięta jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Rada Miejska w Trzcielu, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego nie posiada kompetencji do wprowadzania ustaleń dotyczących warunków dostępności nieruchomości z drogi publicznej.

3) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a rysunkiem planu.

W § 13 pkt 3 Rada Miejska w Trzcielu zapisała: „ustala się przebieg drogi leśnej przy południowej granicy terenu U”. Zgodnie z legendą zamieszczoną na załączniku graficznym linie wydzielenia wewnętrznego dróg leśnych są oznaczeniem informacyjnym. Z treści planu wynika zatem, iż ustala się/wyznacza przebieg nieistniejącej jeszcze drogi leśnej, a z rysunku planu wynika, iż jest to najprawdopodobniej istniejąca już droga, a jej przebieg stanowi jedynie informację, a nie ustalenie.

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).

4) art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z zamieszczeniem uzasadnienia, które nie zawiera ustawowo określonych elementów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „Wójt, burmistrz albo 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, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4; zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2; wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.” Biorąc pod uwagę powyższe wójt, burmistrz albo prezydent miasta powinien sporządzić m.in. uzasadnienie, które musi spełniać w szczególności warunki określone w art. 15 ust. 1 ww. ustawy. Burmistrz Trzciela zamieścił w dokumentacji planistycznej uzasadnienie do uchwały Nr XIII/87/2015 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 17 grudnia 2015 r. Przedmiotowe uzasadnienie nie zawiera jednak ustawowo wymaganych zagadnień. W uzasadnieniu załączonym do uchwały odniesiono się do zagadnień dotyczących: uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu, uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, stwierdzenia nienaruszenia ustaleń studium,

rozstrzygnięcia o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej oraz wniesienia uwag w trakcie wyłożenia. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe uzasadnienie nie spełnienie wymogów wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, co stanowi o naruszeniu prawa.

5) trybu sporządzania miejscowego planu z uwagi na nie wystąpienie o wnioski oraz opinie do wszystkich organów „uczestniczących” w procedurze planistycznej.

W myśl art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinie o projekcie planu do właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. Obszar miejscowego planu znajduje się w granicach udokumentowanego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych. Z uwagi na tą okoliczność projekt planu powinien zostać zaopiniowany przez właściwy organ administracji geologicznej – w tym przypadku Ministra Środowiska. Zgodnie bowiem z art. 161 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. 2015 r., poz. 196 ze zmianami) „Do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące m.in. określania warunków hydrogeologicznych w związku z ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych”. Burmistrz Trzciela nie zawiadomił Ministra Środowiska o podjęciu uchwały Nr XLI/299/2014 z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Brójce oraz nie wystąpił do Ministra o opinię o projekcie planu, czym nie dopełnił ustawowego obowiązku.

W ocenie Wojewody Lubuskiego brak wystąpienia o opinię o projekcie planu do Ministra Środowiska jako właściwego organu administracji geologicznej stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu.

6) trybu sporządzania miejscowego planu z uwagi na uzyskanie zgodny na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu.

Zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzyskanie wymaganych uzgodnień, opinii i zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolniczych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne winno poprzedzać wyłożenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu. Tymczasem jak wynika z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych Minister Środowiska decyzją z dnia 29 października 2015 r. wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych własności Skarbu Państwa, a projekt przedmiotowego planu miejscowego był wyłożony w okresie od 23 września do 10 października 2015 r. (czyli przed uzyskaniem zgody Ministra Środowiska).

Konsekwencją powyższego jest naruszenie przez Burmistrza Trzciela trybu sporządzania planu miejscowego. Zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne została uzyskana po wyłożeniu planu.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

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