

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr IB-I.4131.22.2015.PGoI

z dnia 7 sierpnia 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XII/45/2015 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowogród Bobrzański obejmującego tereny w obrębie nr 1 miasta Nowogród Bobrzański.

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 XII/45/2015 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowogród Bobrzański obejmującego tereny w obrębie nr 1 miasta Nowogród Bobrzański, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały w części: „oraz pod warunkiem niekolidowania z ruchem pieszym i kołowym”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały;
- § 9 ust. 7 pkt 3 uchwały;
- §13 pkt 1 lit. e uchwały w części: „oraz od niewydzielonych dróg wewnętrznych”;
- §17 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 20 pkt 3 uchwały w części: „według zasad określonych przez dysponentów sieci”;
- § 20 pkt 4 uchwały;
- § 20 pkt 5 uchwały;
- § 21 ust. 1 uchwały w części: „Ustala się (...) niewyznaczonych graficznie na rysunku planu (...) i ustaleniami właściwego dysponenta”;
- § 21 ust. 2 uchwały w części: „ustala się”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim na sesji w dniu 30 czerwca 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 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 ze zmianami) podjęła uchwałę nr XII/45/2015 w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowogród Bobrzański obejmującego tereny w obrębie nr 1 miasta Nowogród Bobrzański.

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 8 lipca 2015 r. Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim 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 naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

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.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Plan miejscowy musi w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, określać przeznaczenie terenów nim objętych, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1845/08).

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim w § 9 ust. 7 pkt 3 ustaliła, cyt.: „w przypadku lokalizacji obiektów przeznaczonych na stały albo czasowy pobyt dzieci i młodzieży na terenach o innych przeznaczeniach, w celu zapewnienia właściwej ochrony przed hałasem, wymaga się stosowania rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w tych obiektach”.

W ocenie Wojewody Lubuskiego wprowadzając do planu miejscowego takie ustalenia dopuszcza się niczym nie ograniczoną możliwość zamiany przeznaczenia terenów objętych planem. Zgodnie bowiem z tym zapisem możliwa jest lokalizacja, np. usług oświaty na terenach, np. ogródków działkowych. W efekcie możliwa jest zmiana przeznaczenia terenów objętych procedurą planistyczną bez zachowania trybu nakazanego przepisem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się (m. in. przeznaczenie terenów) w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia. Ponadto zapis ten jest nieprecyzyjny i budzący wątpliwości interpretacyjne, organ stanowiący nie wskazał bowiem, na których „innych przeznaczeniach” możliwa jest lokalizacja obiektów przeznaczonych na stały albo czasowy pobyt dzieci i młodzieży.

Mając na uwadze powyższe należało usunąć z przedmiotowej uchwały zapis dopuszczający zmianę przeznaczenia terenu bez wymaganej przepisami procedury planistycznej - tj. § 9 ust. 7 pkt 3.

Zakwestionować należy również zapis uchwały, w którym organ planistyczny zakazuje realizacji obiektów bez wyposażenia ich w niezbędną infrastrukturę techniczną (§ 9 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielności kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska zobligowana jest do działania w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Winna również uwzględnić, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zakaz realizacji obiektów bez wyposażenia ich w niezbędną infrastrukturę techniczną zdecydowanie wykracza poza przyznane radzie gminy tzw. władztwo planistyczne. W ocenie Wojewody Lubuskiego Rada Miejska nie może zakazać inwestorowi realizacji, np. wiaty czy budynku gospodarczego bez wyposażenia ich w infrastrukturę techniczną. Tym bardziej, że nawet przepisy Prawa budowlanego czy też rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie nie stanowią o obowiązku wyposażenia tego rodzaju obiektów budowlanych w infrastrukturę techniczną. Wątpliwość organu budzi również okoliczność kto miałby decydować o tym jakiego rodzaju infrastruktura techniczna jest „niezbędna” przy realizacji np. wiaty. Plan miejscowy winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie zbyt szerokiego luzu interpretacyjnego. Ustalenia planu muszą być konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania. Ustalenia w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały łamią te zasady co skutkuje koniecznością ich eliminacji z obrotu prawnego.

Plan miejscowy winien określać konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. W planie miejscowym nie można zawierać zapisów otwartych uzależniających sposób zagospodarowania terenów od spełnienia bliżej nieokreślonych warunków (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2096/10).

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim wprowadziła do przedmiotowego planu miejscowego zapis otwarty, uzależniający możliwość wydzielania działek pod obiekty infrastruktury technicznej od spełnienia warunku: „niekolidowania z ruchem pieszym i kołowym” (§ 8 ust. 3 pkt 2 lit. b). Zapis ten ma jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Zapisy otwarte, warunkowe są

niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powodują, że akt prawa powszechnie obowiązującego jest niejasny i nieczytelny, a ponadto wprowadzają w stan niepewności obywateli. Uchwałodawca nie określił sposobu w jaki należy spełnić ten warunek, ani nie określił kto miałby decydować o tym, czy warunek ten został spełniony.

Ponadto, niedopuszczalne jest w planie miejscowym uzależnianie możliwości dokonywania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody, spełnienia warunków i zasad określonych przez inne podmioty. W § 20 pkt 3 kwestionowanej uchwały w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustalono cyt.: „należy uwzględnić istniejące i projektowane uzbrojenie techniczne, z zachowaniem pasów eksploatacyjnych, według zasad określonych przez dysponentów sieci”.

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). Uchwała rady miejskiej w sprawie planu miejscowego 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.

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. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim dopuściła lokalizację dróg wewnętrznych na poszczególnych terenach nie wyznaczając przy tym ich przebiegu na rysunku planu. Mając na uwadze powyższe należało usunąć z przedmiotowej uchwały zapisy dopuszczające możliwość ich lokalizacji, tj. §13 pkt 1 lit. e uchwały w części: „oraz od niewydziałonych dróg wewnętrznych”, §17 pkt 1 lit. c uchwały oraz §20 pkt 4 uchwały.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy zobligowana jest umieścić obowiązkowo w planie miejscowym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Sprecyzowanie wymogów w tym zakresie dokonane zostało w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenia 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.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim w tekście planu miejscowego zawarła rozdział „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości” (rozdział 8 uchwały). § 20 uchwały stanowi „Ustala się zasady i warunki scalania i podziałów nieruchomości”. Kolejno w punkcie 5 tego paragrafu ustalono: Nie określa się: minimalnej powierzchni wydzielanych działek, kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W rozdziale tym nie określono również parametrów działek - uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W efekcie, pomimo tego iż zapisano, że ustala się zasady i warunki scalania i podziałów nieruchomości, nie zawarto w uchwale żadnych ustaleń w tym zakresie.

Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, tak jak w tym przypadku, w ocenie Wojewody Lubuskiego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Plan miejscowy wypełnia dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 ww. ustawy, który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalania i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności

podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić zarówno z urzędu, jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalenia i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału. Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalenia i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że część tekstowa przedmiotowego planu nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości w wymaganym zakresie tzn. obejmujących cały obszar poddany procedurze planistycznej i w sposób zgodny z treścią § 4 pkt 8 powoływanego wcześniej rozporządzenia.

W niniejszej sprawie nie wykazano również, aby w terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/ Wr 178/14).

Kierując się powyższym Wojewoda Lubuski przesądził o nieważności § 20 pkt 5 uchwały, którym to rada miejska odstąpiła od określenia, wymaganych w myśl przepisów, parametrów.

Mocą § 21 ust. 1 uchwalono: „Ustala się dla istniejących i projektowanych sieci infrastruktury technicznej, niewyznaczonych graficznie na rysunku planu, pasy eksploatacyjne o szerokościach uzależnionych od średnicy i typu sieci, zgodnie z przepisami odrębnymi i ustaleniami właściwego dysponenta”. Kwestie dotyczące szerokości pasów eksploatacyjnych i możliwości podejmowania działań w ich obrębie regulują przepisy odrębne. W ocenie Wojewody Lubuskiego to nie organ uchwałodawczy gminy „ustala” pasy eksploatacyjne, o ich wyznaczeniu decydują przepisy wyższej rangi. Ponadto rada gminy nie może ustalić obowiązującego charakteru dla czegoś, co w ogóle nie istnieje.

W ramach ustaleń dotyczących ograniczeń w użytkowaniu terenów organ stanowiący Nowogrodu Bobrzańskiego wskazał również: „dla istniejącej linii napowietrznej SN-20kV ustala się pas eksploatacyjny wolny od zabudowy kubaturowej o szerokości 12 m, dopuszcza się jej przebudowę zgodnie z przepisami odrębnymi”. Na załączniku graficznym do uchwały wskazano jedynie przebieg tej linii elektroenergetycznej, bez uwzględnienia pasa eksploatacyjnego. 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).

Rada Miejska wskazując w tekście planu szerokość pasa eksploatacyjnego, dla którego w myśl przepisów odrębnych obowiązują szczególne zasady zagospodarowania, winna również nanieść ten pas eksploatacyjny na rysunku planu.

Poza tym, dokonując oceny przedłożonych przez Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego dokumentów organ nadzoru stwierdził naruszenie przez niego trybu sporządzania planu miejscowego.

W myśl 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 10 czerwca 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 5 maja do 27 maja 2015 r. (czyli przed uzyskaniem zgody Ministra Środowiska).

Konsekwencją powyższego jest naruszenie przez Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego trybu sporządzania planu miejscowego. Zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne została uzyskana po wyłożeniu planu. Niemniej jednak organ nadzoru stwierdza, iż uzyskanie zgody w późniejszym terminie nie ma wpływu na charakter i kształt uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego.

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
Kierownik Oddziału
Gospodarki Przestrzennej

Jolanta Rajchert