

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr IB-I.4131.27.2015.DKa1

z dnia 22 grudnia 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XII/100/15 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w obrębie Osowa Sień, gmina Wschowa.**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) stwierdzam nieważność uchwały Nr XII/100/15 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w obrębie Osowa Sień, gmina Wschowa w całości.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska we Wschowie na sesji w dniu 29 października 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) podjęła uchwałę Nr XII/100/15 w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w obrębie Osowa Sień, gmina Wschowa.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały o uchwaleniu 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 10 listopada 2015 r. Burmistrz Wschowy przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej we Wschowie wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi. Dokonując oceny całości przedłożonych dokumentów organ nadzoru stwierdził braki w dokumentacji prac planistycznych. W związku z powyższym Wojewoda Lubuski wezwał Burmistrza Wschowy o uzupełnienie wskazanych braków i ponowne przedłożenie uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich z zgodności z przepisami prawnymi. Burmistrz Wschowy w dniu 30 listopada 2015 r. przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu wszystkie niezbędne dokumenty.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne 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.

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. Naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, które uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w całości lub w części, musi być istotne.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej uchwale doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzenia planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały w całości z obrotu prawnego.

Wojewoda Lubuski stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały z uwagi na naruszenie:

- 1) *art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nie ustalenie wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu i brak odniesienia się w ustaleniach planu do sytuowania*

*pozostałych obiektów budowlanych (ustalenia planu dotyczą jedynie sytuowania budynków na obszarze objętym planem).*

Organ stanowiący Miasta i Gminy Wschowa w przedmiotowej uchwale określając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu nie ustalił wymaganego parametru jakim jest powierzchnia zabudowy (wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki). Wymóg uwzględnienia powyższego parametru wynika bezpośrednio z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy zauważyć, że parametr ten nie jest tożsamy z intensywnością zabudowy (wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a który został w niniejszej uchwale określony. Zdaniem organu nadzoru nie określenie obligatoryjnego elementu jakim jest powierzchnia zabudowy stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Nadto zdefiniowana w uchwale nieprzekraczalna linia zabudowy odnosi się jedynie do sytuowania budynków na terenie objętym planem. Pod pojęciem zabudowy należy rozumieć nie tylko budynki, ale również pozostałe obiekty budowlane takie jak budowle i obiekty małej architektury (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane). Zasady dotyczące sytuowania budynków nie mają bezpośredniego przełożenia na sytuowanie innych regulowanych ustawą Prawo budowlane, obiektów budowlanych.

W ocenie organu nadzoru określenie w planie miejscowym zasad dotyczących sytuowania jedynie budynków może spowodować, iż poza granicami wyznaczonymi liniami zabudowy zrealizowane zostaną budowle, na przykład wiata lub obiekty małej architektury np. śmietnik i ich usytuowanie będzie dobrowolne, nie obwarowane żadnymi zasadami (regulacjami) planu miejscowego. Ograniczenie się w miejscowym planie tylko do zasad lokalizacji budynków może skutkować zaburzeniem ładu przestrzennego oraz naruszeniem walorów kompozycyjno – estetycznych przestrzeni.

*2) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nie określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (tereny 1 ZP i 2 ZP).*

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym obowiązkowo określa się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu do których należą linie zabudowy, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalna wysokość projektowanej zabudowy oraz geometria dachów. Przedmiotowa uchwała obejmuje teren oznaczony symbolem 1ZP i 2ZP (tereny zieleni urządzonej - parkowa, ogrody i zieleń towarzysząca obiektom budowlanym), na którym dopuszczono prowadzenie sieci infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dojazdów. Organ stanowiący Miasta i Gminy Wschowa nie określając dla terenów 1ZP i 2ZP wymaganego parametru jakim jest minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki dopuścił niczym nie ograniczoną możliwość zagospodarowania tych terenów np. utwardzonymi dojazdami, a nie zgodnie z przeznaczeniem – zielenią.

Pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa.

*3) § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zamieszczenie w uchwale zmodyfikowanej regulacji aktu prawnego wyższej rangi – w tym przypadku rozporządzenia.*

Zakwestionować należy § 17 uchwały, w których organ planistyczny wskazał, cyt.: „Wszelkie projektowane obiekty o wysokości równej i większej od 50,0 m nad poziomem terenu podlegają przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszeniu do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP. 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. Materia uregulowana w § 17 przedmiotowej uchwały nie powinna stanowić ustaleń planu gdyż wynika z regulacji aktu normatywnego wyższego rzędu - § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r., Nr 130, poz. 1193). Wprowadzone przez Radę Miejską we

Wschowie zapisy są więc w istocie powtórzeniem regulacji aktu wyższej rangi. „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)”.

4) *art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z nie ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.*

Analizując uchwałę wraz z załącznikiem graficznym organ nadzoru stwierdził, iż na rysunku planu nie zostały wskazane napowietrzne linie elektroenergetyczne wraz ze strefami ograniczonego użytkowania. Lokalizacja napowietrznej linii elektroenergetycznej bez wątplenia będzie powodem ograniczenia użytkowania terenu, a nawet powodem całkowitego zakazu zabudowy. Rada gminy, zgodnie z przyznanymi jej kompetencjami, może samodzielnie kształtować politykę przestrzenną gminy ale jedynie w zakresie przyznanego jej tzw. władztwa planistycznego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Miasta i Gminy we Wschowie powinna wskazać w miejscowym planie przebieg istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych wraz ze strefami ograniczonego użytkowania. Bez wątplenia lokalizacja infrastruktury technicznej, np. linii elektroenergetycznej wprowadza pewnego rodzaju ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenów (nawet zakaz zabudowy). W związku z tym należało wskazać na rysunku planu obszary, w których ograniczenia te obowiązują. Brak określenia w planie miejscowym stref technicznych stanowi istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

5) *art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez dopuszczenie w § 18 pkt 2 i 3 lit. c uchwały możliwości rozbudowy drogi.*

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. Rada Miejska określając powyższe zasady dopuściła w § 18 pkt 2 lit. c rozbudowę drogi publicznej klasy lokalnej (KDP) oraz w § 18 pkt 3 lit. c rozbudowę drogi wewnętrznej (1KDW, 2KDW). Plan miejscowy - będąc aktem prawa miejscowego - musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją. Tereny lokalizacji dróg z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałymi i niepodlegającymi przesunięciom liniami rozgraniczającymi. Dopuszczenie w planie możliwości rozbudowy ww. dróg świadczy o możliwości ich realizacji poza wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, na terenach przeznaczonych pod inne funkcje. Wprowadzenie możliwości zagospodarowania terenów w sposób odmienny od wskazanej dla nich funkcji stanowi o możliwości zmiany przeznaczenia terenów objętych planem - skutkuje to niedozwoloną zmianą 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 w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia.

6) *§ 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i § 25 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej” poprzez wprowadzenie do planu miejscowego ustaleń nie mających charakteru normy prawnej.*

W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być formułowane w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej” niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów "nieostrych", niewymiernych, czyli pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, również sformułowań nieprecyzyjnych, co stanowi naruszenie § 25 ust. 1. „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”. Nie wszystkie zapisy przedmiotowej uchwały spełniają te kryteria. Powyższy zarzut odnosi się do przepisów zamieszczonych w:

- § 10 pkt 2: „prowadzone działalności w ramach przeznaczenia określonego w planie nie mogą powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, określonych przepisami odrębnymi, poza terenem do którego inwestor posiada tytuł prawny”;

- § 11 ust. 2 pkt 2: „zakaz podejmowania działań mogących powodować degradację chronionych wartości obszaru”;
- § 19 pkt 4: „ustala się zakaz odprowadzenia ścieków komunalnych o przekroczonych dopuszczalnych wartościach wskaźników zanieczyszczeń do zewnętrznego systemu kanalizacji bez ich uprzedniego podczyszczenia w indywidualnych podczyszczalniach ścieków”.

Przepisów uchwały nie można traktować jako wskazań i zaleceń, które będą konkretyzowane dopiero na etapie projektu budowlanego czy faktycznego zagospodarowania i użytkowania terenów. Plan miejscowy nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, potencjalnych inwestorów, a jego zapisy nie mogą być uzależniane od aktów administracyjnych, którymi są decyzje innych organów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jednolita wykładnia i stosowanie. W ocenie organu skarżącego powyższe zapisy planu miejscowego nie spełniają tego kryterium.

*7) nadużycie 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, mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy.*

Rada Miejska we Wschowie w planie miejscowym wskazała na m.in. dopuszczenie zieleni, elementów infrastruktury technicznej „pod warunkiem uzgodnienia z zarządcą drogi” (§ 18 pkt 2 uchwały).

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 radzie gminy kompetencję (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 124/11). Oczywiście 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.

Przywołany powyżej zapis ma 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, warunków oraz zdarzeń.

Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/OI 794/14).

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

Zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu oraz wniosków o zaopiniowanie projektu miejscowego planu nie zostały skierowane do wszystkich organów (brak wystąpienia do zarządcy sieci elektroenergetycznych), do których należało się zwrócić uwzględniając istniejące zainwestowanie terenu. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż przez teren objęty projektem planu miejscowego przebiegają linie elektroenergetyczne należało wystąpić do zarządcy sieci elektroenergetycznej z prośbą o wnioski do planu i opinie o projekcie planu. Obecnie obowiązujące przepisy nie regulują jednoznacznie ani szerokości pasa technologicznego dla poszczególnych linii, ani też szerokości pasa ochrony funkcyjnej, która zależy m.in. od poziomu emitowanych natężeń pól elektromagnetycznych. Ze względu na to, iż do określania ww. stref potrzebna jest specjalistyczna wiedza najwłaściwszą instytucją opiniującą w tym zakresie jest operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego, który określa niezbędne parametry. Parametry te stanowią podstawę do określenia w tekście i na rysunku planu szerokości ww. pasów ochronnych. W tym miejscu warto przytoczyć fragment orzeczenia sądowego, w którym czytamy: „Ustalenia dotyczące szerokości czy ograniczenia w sposobie użytkowania i zagospodarowania strefy ochronnej powinny być rezultatem właściwych uzgodnień i opinii uwarunkowanych oddziaływaniem linii w zależności od jej mocy i wymogami bezpieczeństwa osób, mienia i środowiska (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Go 229/13)”.

Naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, które uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w całości lub w części, musi być istotne. 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 opiniotawczo-uzgadniających w procedurze planistycznej.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

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**