



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 listopada 2015 r.

Poz. 2010

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO Nr IB-I.4131.25.2015.PGoI

z dnia 13 listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XII/82/2015 Rady Miasta Żagań z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ośrodka usługowego dla zachodniej części miasta Żagania Centrum-Zachód - obszar A

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) stwierdzam nieważność uchwały nr XII/82/2015 Rady Miasta Żagań z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ośrodka usługowego dla zachodniej części miasta Żagania Centrum-Zachód - obszar A w całości.

Uzasadnienie

Rada Miasta Żagań na sesji w dniu 27 sierpnia 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/82/2015 Rady Miasta Żagań z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ośrodka usługowego dla zachodniej części miasta Żagania Centrum-Zachód - obszar A.

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 11 września 2015 r. Burmistrz Miasta Żagań przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miasta Żagań 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 Miasta Żagań 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 Miasta Żagań w dniu 14 października 2015 r. przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu wszystkie niezbędne dokumenty.

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.

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 sprawie, doszło do 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) *art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z niewyznaczeniem na załączniku graficznym strefy sanitarnej cmentarza oraz napowietrznych linii elektroenergetycznych wraz ze strefa ograniczonego użytkowania.*

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Rada Miasta Żagania na załączniku graficznym wyznaczyła teren obiektów sakralnych oraz cmentarza oznaczony symbolem UKS,ZC, nie wyznaczając przy tym pasa izolującego teren cmentarny od innych terenów. Bez wątplenia lokalizacja cmentarza wprowadza pewnego rodzaju ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenów sąsiednich i należało wskazać na rysunku planu obszar, w którym ograniczenia te obowiązują. Szerokość pasa izolującego teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych powinien zostać wyznaczony zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52 poz. 315).

W ocenie organu plan miejscowy powinien obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Brak określenia w planie miejscowym strefy sanitarnej cmentarza stanowi naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kolejno wskazać należy, iż na załączniku graficznym 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 Żagania powinna wskazać w miejscowym planie przebieg istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych wraz ze strefami ograniczonego użytkowania.

- 2) *art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwagi na dopuszczanie w tekście planu lokalizacji „dróg” i „drogi wewnętrznej” bez wyznaczenia ich przebiegu na załączniku graficznym.*

Droga jest traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu. Musi ona 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 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). Rada Miasta Żagania dopuściła lokalizację dróg na poszczególnych terenach nie wyznaczając przy tym ich przebiegu na rysunku planu (§ 5 pkt 2 lit. b uchwały, § 6 pkt 2 lit. c uchwały, § 7 pkt 2 lit. b uchwały oraz § 22 pkt 2 uchwały).

- 3) *art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku 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 poprzez wyznaczenie szerokości dróg publicznych w liniach rozgraniczających niezgodnych z tym rozporządzeniem.*

Szerokość ulicy w liniach rozgraniczających nie powinna być mniejsza niż: 10 m dla ulicy klasy dojazdowej, 12 m dla ulicy klasy lokalnej oraz 20 m dla ulicy klasy zbiorczej (§ 7 ust. 1 ww. rozporządzenia). Po dokonaniu analizy przedłożonej uchwały Wojewoda Lubuski stwierdził, że

nie wszystkie drogi publiczne spełniają te wymogi (1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 2KDD, 3KDD). Jak wynika z załącznika graficznego szerokości ww. dróg publicznych są mniejsze. Niezgodność z ww. rozporządzeniem wynika również z zapisów planu miejscowego: §12 pkt 2 lit. a uchwały, §12 pkt 2 lit. b uchwały oraz §13 pkt 2 uchwały, w których to określone zostały szerokości dróg.

- 4) *władztwa planistycznego ze szczególnym uwzględnieniem § 25 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej” poprzez wprowadzenie do planu miejscowego ustaleń nie mających charakteru normy prawnej, ustaleń nieprecyzyjnych i zapisów informacyjnych.*

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów „nieostrzych”, 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)”.

Ponadto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych.

Powyższy zarzut odnosi się do przepisów zamieszczonych w: § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały w części: „terenu”, § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały w części: „terenu”, §5 pkt 1 lit. a uchwały, §5 pkt 1 lit. c uchwały, §7 pkt 3 uchwały, 13 uchwały w części: „1-2 KDD”, §15 pkt 7 uchwały, §16 ust. 2 pkt 1 uchwały, §16 ust. 2 pkt 2 uchwały, §16 ust. 2 pkt 3 uchwały, §16 ust. 2 pkt 4 uchwały, §16 ust. 2 pkt 7 uchwały, §16 ust. 2 pkt 10 uchwały, §16 ust. 2 pkt 11 uchwały, §16 ust. 2 pkt 16 uchwały, §17 pkt 4 uchwały w części: „w sposób uwzględniający bezpieczeństwo ludzi i mienia w razie wystąpienia powodzi”, §18 pkt 2 uchwały w części: „ciastkarni”, §18 pkt 3 lit. d uchwały, §18 pkt 3 lit. e uchwały, §18 pkt 3 lit. g uchwały, §18 pkt 3 lit. h uchwały, §18 pkt 4 lit. e uchwały, §19 pkt 3 uchwały, §20 pkt 1 lit. c uchwały w części: „działek”, §20 pkt 1 lit. d uchwały w części: „działek”, §20 pkt 2 lit. c uchwały w części: „działek”, §20 pkt 2 lit. d uchwały w części: „działek”, §20 pkt 3 lit. c uchwały w części: „działek”, §20 pkt 3 lit. d uchwały w części: „działek”, §20 pkt 5 lit. c uchwały w części: „działek”, §20 pkt 5 lit. d uchwały w części: „działek”, §20 pkt 5 lit. c uchwały w części: „działek”, §20 pkt 5 lit. d uchwały w części: „działek”, §20 pkt 6 lit. c uchwały w części: „działek” oraz §20 pkt 6 lit. d uchwały w części: „działek”, §22 pkt 6 uchwały w części: „w sposób pozbawiony barier architektonicznych utrudniających poruszanie się osobom niepełnosprawnym na odcinku od miejsc do parkowania samochodów zaopatrzonych w kartę parkingową do wejścia do budynku”, §20 pkt 5 lit. e uchwały w części: „pod warunkiem zakomponowania jako dwukondygnacyjnych elewacji frontowych lokalizowanych na obowiązujących liniach zabudowy od ulic: Ks. Żaganny i Piastowskiej, ” oraz §23 pkt 2 uchwały w części: „pod warunkiem zachowania ustaleń przepisów odrębnych obowiązujących przy projektowaniu sieci”.

Rada Miasta Żagań w § 2 ust. 1 pkt 5 i § 2 ust. 1 pkt 6 ustaliła co należy rozumieć pod pojęciem przeznaczenia podstawowego terenu i przeznaczenia uzupełniającego terenu. Przeznaczenie podstawowe terenu to przeznaczenie, które powinno przeważać na danym terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi. Przeznaczenie uzupełniające to przeznaczenie, które uzupełnia przeznaczenie podstawowe na danym terenie. Miejscowy plan jako akt prawa miejscowego powinien być precyzyjny i nie budzący żadnych wątpliwości. Zapisy w nim zawarte powinny być zrozumiałe dla odbiorcy planu. W przypadku takiego sformułowania przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego może dojść do nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności. Teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi w większości przypadków stanowi określona liczba działek, a nie jedna działka. Lokalizacja inwestycji w ramach danego przeznaczenia na działce uzależniona będzie od wcześniejszej realizacji inwestycji na działkach sąsiednich. Wykorzystanie wcześniej zagospodarowanych działek pod realizację inwestycji w ramach przeznaczenia uzupełniającego może skutkować tym, iż kolejne działki nie będą już mogły realizować przeznaczenia uzupełniającego, jedynie podstawowe.

Za wadliwe, w ocenie organu nadzoru, uznać również należy zapisy planu miejscowego ustalające maksymalną powierzchnię zabudowy i minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działek. Niemożliwa, w takiej sytuacji wydaje się realizacja inwestycji na 1 działce

budowlanej. W myśl rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wielkość powierzchni zabudowy wyrażona powinna być w stosunku do powierzchni działki lub terenu, a nie do powierzchni działek.

Kolejną stwierdzoną nieprawidłowością w przedmiotowej uchwale Wojewoda Lubuski stwierdził w §13. Rada Miasta Żagań w tym przepisie zawarła ustalenia dla terenów dróg dojazdowych, cyt: „Wyznacza się tereny oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolami 1-2 KDD - tereny dróg dojazdowych (...)”. Tymczasem na załączniku graficznym oprócz terenów 1-2 KDD został wyznaczony teren drogi dojazdowej oznaczony symbolem 3 KDD.

Wątpliwość organu nadzoru budzi również zapis §7 pkt 3 uchwały cyt. „zakaz wprowadzania funkcji mieszkaniowej” dla terenu rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² oraz tereny zabudowy usługowej 1-4 UC,U. Oczywiście, w opinii organu, jest, że w związku z wprowadzeniem na danym terenie przeznaczenia jedynie usługowego, nie ma możliwości lokalizacji na tym terenie zabudowy mieszkaniowej. Zapis taki uznać można jedynie jako pewnego rodzaju informację.

W §5 pkt 1 uchwały organ stanowiący Żagania ustalił dla terenów mieszkaniowo-usługowych 1-4MU trzy rodzaje przeznaczenia podstawowego: tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz tereny zabudowy usługowej. Natomiast w § 2 pkt 10 Rada Miasta wyjaśniła, że zabudowa mieszkaniowo-usługowa jest to zabudowa, w ramach której w jednym budynku realizowane są funkcje mieszkaniowe i usługowe. Tym zapisem organ nałożył obowiązek stosowania na tych terenach łącznie zabudowy mieszkaniowej i usługowej, bez możliwości realizacji przeznaczeń (mieszkalnictwo, usługi) oddzielnie.

Ponadto, w §18 pkt 2 wystąpiło błędne powtórzenie słowa „ciastkarnia”. W akcie prawa miejscowego niedopuszczalnym są tego typu błędy.

Rada Miasta Żagań w § 20 pkt 5 lit. e oraz § 23 pkt 2 wprowadziła przepisy otwarte, warunkowe uzależniające sposób zagospodarowania terenów od spełnienia stawianych warunków. Plan miejscowy winien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Ponadto uchwałodawca nie określił sposobu w jaki należy spełnić te warunki, ani nie określił kto miałby decydować o tym, czy warunki te zostały spełnione.

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 ww. przepisy planu miejscowego nie spełniają tego kryterium.

- 5) §57 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ze względu na błędy związane z porządkiem numeracji punktów.

Zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego należy zachowywać ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały. Tymczasem w §16 ust. 2 pkt 2 oraz §20 pkt 5 uchwały przyjętej przez Radę Miasta Żagań wystąpiły błędy związane z porządkiem numeracji punktów. Tego typu błędy spowodowały, że obowiązują dwa takie same punkty z dwoma różnymi ustaleniami.

- 6) 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 wnioski o zaopiniowanie projektu miejscowego planu nie zostały skierowane do wszystkich organów (m.in. 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 opinię 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 i 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 opiniodawczo-uzgadniających w procedurze planistycznej.

W ocenie Wojewody Lubuskiego brak wystąpienia o wnioski i opinie do właściwego operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego 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