



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 9 grudnia 2013 r.

Poz. 2688

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.7.2013 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2013r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVIII/357/13 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 25 października 2013r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowa Sól.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowej Soli na sesji w dniu 25 października 2013r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 647 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XLVIII/357/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowa Sól.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały w sprawie planu miejscowego wraz załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że 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.

Przeprowadzona przez Wojewodę Lubuskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Nowej Soli pod kątem zapisów art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Miasta Nowa Sól uchwalając zmianę planu miejscowego naruszył zasady sporządzania planu miejscowego. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zasady sporządzania planu dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dz. U. z 2003r. Nr 164, poz. 1587). W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Wojewoda Lubuski badając uchwałę Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 25 października 2013r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowa Sól stwierdził następujące naruszenia prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w taki zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały w całości lub części.

W § 14 ust. 21 pkt 2 przedmiotowej uchwały, dla jednostki MWU 4.21 ustalono, cyt.: „prawo do budowy budynków mieszkalno – usługowych, z realizacją przejść bramowych oznaczonych na rysunku.” Oznaczenie graficzne - przejście bramowe stanowi obowiązujące ustalenie planu (§ 5 ust. 1 pkt 7 planu). Na załączniku graficznym, w jednostce MWU 4.21 nie wskazano przejścia bramowego.

„Na terenie zabudowy usługowej – U 4.13 ustala się wskazanie do rozbiórki oznaczonego na rysunku budynku gospodarczego” - § 20 ust. 13 pkt 6 planu. Na rysunku planu nie oznaczono budynku przeznaczanego do rozbiórki.

W części tekstowej planu wyznaczono teren zieleni urządzonej ZP 4.3 – tereny zieleni urządzonej wewnątrz kwartałów zabudowy mieszkaniowej, który nie został wyznaczony na rysunku planu (§ 22 ust. 1 pkt 3 uchwały).

W tekście planu organ stanowiący Miasta Nowa Sól w sposób wiążący określił linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, ustalenie to nie znajduje odzwierciedlenia na załączniku graficznym w przypadku terenów ZP 4.2 i Kx.

Obowiązującym ustaleniem przedmiotowego planu, oznaczonym graficznie, jest w myśl § 5 ust. 1 pkt 8 planu zasada kształtowania zabudowy. W tekście planu nie pojawiły się żadne wyjaśnienia dotyczące tego ustalenia co może utrudniać jednoznaczną interpretację ustaleń planu. Ponadto w przypadku poszczególnych terenów ZP (ZP 4.1 i ZP 4.2) zastosowano odmienne oznaczenie kolorystyczne na rysunku planu.

Mocą § 20 ust. 11 pkt 17 uchwały ustalono, że obsługa komunikacyjna terenu U 4.11 ma się odbywać poprzez nowy wjazd na przedłużeniu ul. Muzealnej, w miejscu oznaczonym na rysunku planu. Powyższym zapisem Rada Miejska rozstrzygnęła o lokalizacji zjazdu. W ocenie organu nadzoru stanowiąc w powyższym zakresie Rada Miejska przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 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. Wojewoda Lubuski podziela stanowisko utrwalone w orzecznictwie sądowo – administracyjnym, wg. którego w ramach określenia zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej rada gminy nie posiada kompetencji do decydowania o lokalizacji zjazdów (oraz o ich budowie). O lokalizacji zjazdów (oraz o ich budowie) decydować powinien właściwy organ - zarządca drogi - w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast plan miejscowy powinien zapewniać obsługę komunikacyjną objętych tym planem terenów wskazując np. z której drogi publicznej nieruchomości mają być obsługiwane (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013r., sygn. akt II SA/Wr 70/13). Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 260 ze zm.), 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 w tej kwestii. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów (wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011r., sygn. akt II OSK 109/11). Rada Miejska przyjmując powyższą regulację dotyczącą wjazdu na teren U 4.11 naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygnięcia spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Zakwestionować należy również fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny uzależnił możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak dysponent sieci czy zarządca drogi (rozdział VII Zasady funkcjonowania infrastruktury technicznej). Takie uregulowania wykraczają poza przyznaną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencję do określania w planie zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, której zakres przedmiotowy i jej granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy nie powinna wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do wyrażenia zgody, uzgodnienia lub określenia warunków, czyli opierać norm prawnych na zdarzeniach przyszłych i niepewnych.

Podobnie za niedopuszczalne uznać należy również zamieszczenie w § 20 ust. 11 pkt 16 uchwały zapisu odnoszącego się do możliwości realizacji nowych budynków pod warunkiem kompleksowej renowacji i rewitalizacji istniejących zabytkowych zabudowań starego browaru. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzenia do planu zapisów warunkowych. W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są granicami stworzonymi przez ustawy. Nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” wydanych przez inne podmioty powszechnie obowiązujących przepisów kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011r., sygn. akt II OSK 2385/10).

Ponadto zauważyć należy, iż w myśl zapisów art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000 z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Oznacza to, że mapa pozyskana z zasobu, wykorzystana do sporządzania planu nie powinna być przeskalowywana poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Do przedłożonej dokumentacji projektowej dołączono kartę rejestracyjną udostępnianej mapy cyfrowej, z której wynika, iż udostępniona została mapa do celów planowania przestrzennego w skali 1:500. Załącznik graficzny przedmiotowej uchwały został opracowany na podkładzie mapowym w skali 1:1000. Z powyższego wynika, iż pozyskana z zasobu mapa została pomniejszona po wydaniu jej z ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Okoliczność tą potwierdzają słaba jakość podkładu mapowego (mało czytelny) oraz widoczne łączenia arkuszy mapy po ich pomniejszeniu.

Wskazane powyżej naruszenia prawa przedmiotową uchwałą organ nadzoru uznaje za naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które stosownie do zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkuje nieważnością uchwały w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., którą należy wnieść za pośrednictwem organu wydającego rozstrzygnięcie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Z upoważnienia
Wojewody Lubuskiego
Kierownik Oddziału Gospodarki Przestrzennej
Bohdan Tolkacz