

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.12.2015.BG

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 21/IV/15 Rady Gminy Wysokie Mazowieckie z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów miejscowości Brzóska Brzezińskie.

UZASADNIENIE

W dniu 9 lutego 2015 r. Rada Gminy Wysokie Mazowieckie podjęła uchwałę Nr 21/IV/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów miejscowości Brzóska Brzezińskie.

W dniu 16 lutego 2015 r. powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, że została ona podjęta z naruszeniem przepisów prawa, co stanowiło podstawę do wszczęcia 26 lutego 2015 r. postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła, że oznaczenia graficzne na rysunku uchwalonego planu miejscowego nie wymienione w § 2 ust. 1 (*obowiązujące ustalenia planu*) uchwały mają charakter informacyjny. W treści § 2 ust. 1 nie wymieniono infrastruktury technicznej ani też obszarów zagrożonych powodzią, co oznacza, że infrastruktura techniczna ujęta w tekście uchwały oraz umieszczona na rysunku planu miejscowego nie stanowi obowiązujących ustaleń planu i ma charakter wyłącznie informacyjny.

Przechodząc na grunt oceny powyższych zapisów organ nadzoru stwierdził, iż elementy infrastruktury, w tym takie jak ujęte w opiniowanym planie miejscowym (pas techniczny linii

elektroenergetycznych 110kV i 15kV, gazociąg wysokiego ciśnienia DN 250) wpływają na sposób przyszłego zagospodarowania i warunki zabudowy terenów znajdujących się w obszarze ich oddziaływania, dlatego też powinny mieć w zapisach planu miejscowego charakter obligatoryjny, a nie informacyjny.

Podobnie, w ocenie organu nadzoru, zagrożenie powodzią wpływa na sposób przyszłego zagospodarowania i warunki zabudowy terenów takim zagrożeniem objętych, dlatego też ustalenia planistyczne dla obszaru zagrożenia powodziowego i jego granice powinny mieć w zapisach planu miejscowego charakter obligatoryjny, a nie informacyjny.

Wójt Gminy Wysokie Mazowieckie, ustosunkowując się do powyższych zarzutów, przekazanych przez organ nadzoru pismem Nr j.w. z 26 lutego 2015 r., w piśmie z 5 marca 2015 r., znak OR.0711.2.4.4.1.2015 stwierdził, iż kwestionowane ustalenia planu odnoszące się do pasa technicznego linii elektroenergetycznych 110 kV i 15 kV, gazociągu wysokiego ciśnienia DN 250 są prawidłowe, ponieważ dotyczą infrastruktury już istniejącej, której lokalizacja nie jest zmieniana prawem miejscowym.

Natomiast, w drugiej kwestii, zdaniem Wójta Gminy Wysokie Mazowieckie ustalenia o charakterze informacyjnym dotyczą wyłącznie granicy terenów zagrożonych powodzią, co w Jego ocenie jest prawidłowym rozwiązaniem, gdyż granica ta nie jest wyznaczana w prawie miejscowym, a jedynie przenoszona ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej - Etap I Brok”, natomiast pozostała część ustaleń planistycznych odnosząca się do tych terenów ma charakter obligatoryjny.

W ocenie organu nadzoru, nie sposób zgodzić się z ww. twierdzeniami Wójta, ponieważ ustalenia planu związane z infrastrukturą techniczną, niezależnie od tego czy są już istniejące czy dopiero projektowane, wpływają na sposób przyszłego zagospodarowania i warunki zabudowy terenów znajdujących się w obszarze ich oddziaływania.

Nie można również zgodzić się z argumentacją Wójta dotyczącą terenów zagrożonych powodzią, gdyż akceptacja powyższego sposobu kształtowania ustaleń planistycznych oznaczałoby, że plan miejscowy nie określa w sposób jednoznaczny terenów, dla których obowiązują ograniczenia związane z zagrożeniem powodziowym. Bez względu na to czy granica terenu zagrożonego powodzią jest przenoszona z innego opracowania czy też kształtowana w inny sposób, to w planie miejscowym została wyznaczona i ma charakter ustalenia planistycznego, gdyż wyznacza granice terenów o różnym sposobie zagospodarowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, w tym miejscu należy wskazać na naruszenie przez Radę Gminy postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1, 7, 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199), które stanowią odpowiednio, iż (pkt 1) w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, (pkt 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, (pkt 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Na niesłuszność przyjętych uregulowań przedmiotowej uchwały oraz kontrargumentów Wójta Gminy Wysokie Mazowieckie w stosunku do oceny organu nadzoru wskazuje orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/Łd 444/09), gdzie Sąd stwierdził, iż wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co do konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.

Ponadto, w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Gminy określiła „teren” jako *fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oraz o określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem literowo-cyfrowym*, przy jednoczesnym określeniu w § 2 uchwały oznaczeń graficznych na rysunku planu, które są ustaleniami obowiązującymi planu miejscowego. Są to m.in.: *linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnym sposobie zagospodarowania* (ust. 1 pkt 2) oraz *podziały wewnątrz terenów – linie wydzielające części terenów o różnych zasadach zagospodarowania* (ust. 1 pkt 16).

W ocenie organu nadzoru dopuszczenie możliwości podziałów wewnątrz terenów dla wydzielenia części terenów o różnych zasadach zagospodarowania jest sprzeczne z przyjętą definicją pojęcia „teren”, według której podstawowym wyznacznikiem granic terenu jest jednakowy sposób jego zagospodarowania.

Wbrew twierdzeniom Wójta Gminy wskazującym na prawidłowość ustaleń planistycznych, organ nadzoru wskazuje, iż dopuszczenie możliwości podziałów wewnątrz terenów dla wydzielenia części terenów o różnych zasadach zagospodarowania jest sprzeczne z przyjętą definicją pojęcia „teren”, według której podstawowym wyznacznikiem granic terenu jest jednakowy sposób jego zagospodarowania. W związku z powyższym ustalenia planu, definiujące podziały wewnątrz terenów jako linie wydzielałające części terenów o różnych zasadach zagospodarowania naruszają art.15 ust.2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania

Ponadto, w § 5,7,10,11,13,17,19 planu wyznaczono tereny oznaczone symbolem (RM,MN) przyjmując, że jest to jeden typ obszaru planistycznego tj. tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej. W opiniowanym planie są to obszary planistyczne: 1RM,MN (§ 17 ust. 4 uchwały) oraz 2RM,MN, 3RM,MN (§17 ust. 5 uchwały). Z analizy ustaleń dla tych obszarów wynika, że przyporządkowano im dwa rodzaje wzajemnie rozłącznego przeznaczenia podstawowego (zabudowa zagrodowa oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) oraz katalog kilkunastu przeznaczeń dopuszczalnych (część możliwa do lokalizacji na gruntach rolnych natomiast część wymagająca uprzedniego wyłączenia z produkcji rolnej).

W celu obrony swojego stanowiska Wójt Gminy argumentował, że ww. ustalenia planistyczne są prawidłowe, ponieważ grunty objęte tymi ustaleniami nie wymagają zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze a jedynie wyłączenia z produkcji rolniczej w przypadku realizacji funkcji nierolniczej.

W ocenie organu nadzoru powyższy sposób kształtowania przeznaczenia i warunków zabudowy oraz zagospodarowania obszarów planistycznych narusza rażąco wymogi zawarte w art.15 ust.2 ust. 2 pkt 1-12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199), gdzie ustawodawca wymienia enumeratywnie obowiązkowe elementy planu miejscowego. Niezależnie bowiem od kwestii braku lub konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, w opisywanym przypadku obowiązują ogólne zasady kształtowania ustaleń planistycznych, gdzie podstawową zasadą jest wydzielenie przy pomocy linii rozgraniczających obszarów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Ponadto, postępowanie nadzorcze wykazało, że wymieniona w § 16 uchwały linia elektroenergetyczna średniego napięcia 15 kV uchwały oraz pozostałe elementy infrastruktury technicznej (stacje transformatorowe, sieci wodociągowe, gazociągi niskociśnieniowe, sieci kanalizacji sanitarnej) nie zostały ujęte na rysunku planu miejscowego, co jest niezgodne z § 8 ust. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Wójta Gminy Wysokie Mazowieckie nie istnieje prawny obowiązek nanoszenia na rysunku planu miejscowego projektowanych sieci infrastruktury technicznej, ponieważ w jego ocenie, jest to niepotrzebne utrudnienie podczas późniejszej realizacji sieci.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż zgodnie z ustawowym rozumieniem wymogu określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, na rysunku planu określa się rozmieszczenie tych sieci, których istotą jest określenie jedynie przybliżonej lokalizacji w odniesieniu do konkretnych pasów drogowych i obszarów planistycznych, co będzie skonkretyzowanie już na etapie sporządzania projektów budowlanych tych sieci.

Taki sposób kształtowania infrastruktury technicznej pozwala na czytelne i jednoznaczne zobrazowanie jakie rodzaje sieci będą obsługiwać dane obszary planistyczne. Pozwala to również na planistyczne sprawdzenie prawidłowości przyjętych parametrów układu komunikacyjnego, w obrębie którego lokalizowane będą ww. sieci.

Powyższe uchybienie narusza art. 15 ust.2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Ponadto, z zamieszczonego w dokumentacji planistycznej treści pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, znak: NZD-0211-23-2014 z dnia 14.01.2014 r. wynika, że podstawą odmowy uzgodnienia projektu planu miejscowego w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi było wyznaczenie na rysunku planu miejscowego obszarów planistycznych 3RM i 9RM w strefie takiego zagrożenia, czyli na terenach zabudowy zagrodowej.

Z uwagi na odmowę uzgodnienia w uchwalonym planie miejscowym pozostawiono obszar 3RM określając nowe warunki zabudowy i zagospodarowania tego terenu, które stały

się podstawą do uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora RZGW (pismo: NZD/211/392/2014 z dnia 16.04.2014 r.). Zgodnie z tymi warunkami (§ 12 pkt 4 i § 17 ust.2 pkt 5 uchwały) na wskazanym terenie zakazuje się gromadzenia m.in. ścieków i odchodów zwierzęcych. Powyższe ustalenie pozostaje w sprzeczności z ustaleniami § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały, które dopuszczają na całym obszarze objętym planem odprowadzanie ścieków sanitarnych do indywidualnych zbiorników bezodpływowych albo indywidualnych lub lokalnych oczyszczalni ścieków (do czasu realizacji gminnej sieci kanalizacyjnej).

W ocenie organu nadzoru powyższa sprzeczność ustaleń planu oznacza w konsekwencji brak prawidłowego, zgodnego z prawem uregulowania kwestii gospodarki ściekowej na obszarze 3RM (zabudowy zagrodowej), co również stanowi naruszenie cyt. wyżej art. 15 ust.2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż w § 3 ust. 1 pkt 12 uchwały zdefiniowano pojęcie „infrastruktura techniczna” jako *realizację celów publicznych, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami*.

Zdaniem organu nadzoru przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia "infrastruktura techniczna", dlatego też dla ustalenia jego znaczenia niezbędne jest zastosowanie reguł wykładni prawa. Podstawowym rodzajem wykładni przepisów prawa jest wykładnia językowa (gramatyczna), której zasady nakazują w przypadku braku definicji legalnej danego pojęcia, nadawać mu znaczenie możliwie najbliższe potocznemu rozumieniu danego wyrazu lub zwrotu.

Zgodnie z definicją encyklopedyczną „infrastruktura techniczna” to urządzenia, sieci przesyłowe i związane z nimi obiekty w zakresie energetyki, dostarczania ciepła, wody, gazu, usuwania ścieków i odpadów, transportu, teletechniki itp.. Wskazane w uchwale „*cele publiczne, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami*” są zdefiniowane w art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz.199), przy czym poza wymienionymi w definicji encyklopedycznej inwestycjami z zakresu „infrastruktury technicznej” wymieniono w tym przepisie także szereg kategorii inwestycji o całkowicie odmiennym charakterze.

Infrastrukturą techniczną jest nie tylko realizacja wymienionych kategorii inwestycji. Mogą to być także inwestycje już istniejące lub znajdujące się dopiero w sferze projektu. Infrastrukturą techniczną są także wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne stanowiące integralną część generalnie każdej konkretnej inwestycji budowlanej.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż nieprawidłowe zdefiniowanie infrastruktury technicznej implikuje brak wymaganych poprawnych ustaleń planistycznych w tym zakresie, co prowadzi do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącego, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Reasumując, stwierdzić należy, iż ustalenia planu miejscowego muszą zawierać się w znaczeniowym zakresie kierunków określonych w prawie miejscowym, czego w przedmiotowym planie zabrakło.

W tym stanie faktycznym i prawnym, w ocenie organu nadzoru powyższa uchwała posiada wady prawne o charakterze na tyle istotnym, że stwierdzenie jej nieważności w całości jest w pełni zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonywanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje: Rada Gminy Wysokie Mazowieckie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli