

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.140.2016.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

uchwały NR XVIII/129/16 Rady Miasta Hajnówka z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Hajnówka – dla terenów położonych w rejonie ul. Rakowieckiego i ul. Lipowej.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 lipca 2016 r. Rada Miasta Hajnówka podjęła uchwałę NR XVIII/129/16 w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Hajnówka – dla terenów położonych w rejonie ul. Rakowieckiego i ul. Lipowej, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 sierpnia 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 sierpnia 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały, organ nadzoru ustalił, co następuje.

W § 3 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały, Rada Miasta Hajnówka wprowadziła zapis zgodnie z którym podstawę opracowania planu miejscowego stanowi m.in. *Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Hajnówka, uchwalonego uchwałą Nr XXX/182/05 Rady Miasta Hajnówka z dnia 30 listopada 2005 r., zmienionego uchwałą Rady Miasta Hajnówka Nr VII/44/11 z dnia 25 maja 2011r. oraz uchwałą Nr XXXV/258/14 z dnia 9 kwietnia 2014r. oraz uchwałą Nr XVVII/125/16 z dnia 18 lipca 2016 r.* Tymczasem należy wskazać, iż w obiegu prawnym może funkcjonować tylko

całe studium gminy w formie „ujednoliconej” tj. zawierającej wszystkie dotychczasowe zmiany, ponieważ żadna zmiana studium nie może samodzielnie funkcjonować w obiegu prawnym.

Powyższy zapis stanowi zatem istotne naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy - po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium - a nie zmiany studium. Burmistrz Miasta Hajnówka, w przedłożonym w dniu 12 sierpnia 2016 r. organowi nadzoru piśmie z dnia 12 sierpnia 2016 r. znak: BI.6721.2.2014 wyjaśnił, odnosząc się do powyższego zarzutu, iż słowo „Zmiana” faktycznie wymaga wykreślenia.

Ponadto ustalono, że w **§ 5 ust. 1 pkt 10** kwestionowanej uchwały, wskazano, iż przez określenie „przeznaczenie dopuszczalne” należy rozumieć rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają, wzbogacają przeznaczenie podstawowe lub przeznaczenie alternatywne.

Tym samym „przeznaczenie dopuszczalne” zostało zdefiniowane z zastosowaniem pojęcia „przeznaczenie alternatywne”, które to pojęcie nie zostało zdefiniowane przez Radę Miasta Hajnówka w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a ponadto pojęcia tego nie definiują również przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

W ocenie organu nadzoru brak sprecyzowania przeznaczenia alternatywnego na etapie lokalizacji inwestycji utrudni znacząco zagospodarowanie podstawowego obszaru planistycznego z zachowaniem ładu przestrzennego i ustalonego w planie miejscowym przeznaczenia. Ponadto będzie wiązało się z brakiem możliwości dokonania oceny przy udzielaniu pozwoleń na budowę, z uwagi na to, iż nie wiadomo jakie obiekty mogą być dopuszczone. Burmistrz Miasta Hajnówka, w przedłożonych wyjaśnieniach nie odniósł się do braku definicji zapisu „przeznaczenie alternatywne”.

Powyższy zapis stanowi zatem istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1, 2, 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W **§ 5 ust. 2** przedmiotowej uchwały określono, że wszystkie ustalenia planu mogą być realizowane pod warunkiem zgodności z przepisami szczególnymi i odrębnymi, przez co należy rozumieć m.in. ograniczenia w dysponowaniu terenami wynikające z prawomocnych decyzji i orzeczeń administracyjnych. Wprowadzony jednak przez Radę Miasta Hajnówka warunek jest w świetle obowiązującego prawa niedopuszczalny.

Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym rozstrzyga się w sposób bezwarunkowy dopuszczalne przeznaczenie oraz warunki zabudowy i zagospodarowania terenów w granicach tego planu. Przepisy prawa nie przewidują obowiązku weryfikacji ustaleń planu miejscowego będącego w obiegu prawnym pod kątem zgodności z przepisami szczególnymi i odrębnymi. Jest to obowiązek tylko i wyłącznie organu sporządzającego i uchwalającego plan miejscowy, który zobowiązany jest uwzględnić w toku prowadzonej procedury planistycznej wszystkie wymogi wynikające z przepisów szczególnych i odrębnych. To ustalenia planu miejscowego są podstawą do wydawania decyzji administracyjnych merytorycznie związanych ze stanem prawnym terenów (np. podziały geodezyjne, decyzje o pozwoleniu na budowę itp.), a nie odwrotnie.

Wskazać ponadto należy, iż wszystkie sformułowania użyte w postanowieniach uchwały, niezależnie od kontekstu, w którym zostały użyte, powinny być zgodne z obowiązującym prawem - termin „przepisy odrębne”, zgodnie z wykładnią powszechnie stosowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych, obejmuje akty prawodawcze powszechnie obowiązujące, decyzje administracyjne są natomiast rozstrzygnięciami administracyjnymi podjętymi na podstawie aktów prawodawczych (prawnych) powszechnie obowiązujących.

Ponadto organ nadzoru ustalił, że w zapisach § 6 kwestionowanej uchwały Rady Miasta Hajnówka, wymieniono następujące przeznaczenia terenów w granicach planu: U – teren zabudowy usługowej i KS- teren pod tereny komunikacji.

Powyższe w ocenie organu nadzoru jest niezgodne z ustaleniami zawartymi na rysunku planu miejscowego, na którym wyznaczono ponadto następujące przeznaczenie: KD-D i KD-L. Burmistrz Miasta Hajnówka w przedłożonym organowi nadzoru piśmie wyjaśnił, iż teren KS wymaga wykreślenia, a tereny KD-D i KD-L zostały określone w innym miejscu uchwały.

W ocenie organu nadzoru należy wykreślić jeden z dwóch identycznych zapisów tj. teren pod tereny komunikacji, oznaczony na rysunku planu symbolem KS, niemniej w miejsce tegoż wykreślonego powinien znaleźć się zapis dotyczący terenów KD-D i KD-L. Wprowadzenie tych zapisów w innym miejscu w uchwale (przeciwie do stanowiska Burmistrza zawartego w piśmie z dnia 12 sierpnia 2016 r.) nie zwalnia organu sporządzającego plan miejscowy od umieszczenia tychże w postanowieniach § 6.

Wskazać w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z zapisu powyższego wynika, że integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Zarówno więc ustalenia rysunkowe jak też tekstowe ustalenia planistyczne dla danego terenu są integralnie ze sobą związane i powinny w całości zawierać się w granicach planu miejscowego.

Ponadto uwzględniając przepisy § 2 pkt 2 - 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), projektem planu jest projekt tekstu i rysunku planu miejscowego, przez co rysunek powinien obowiązywać w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i rysunkową planu, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego określonych w cytowanym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naruszenie natomiast zasad sporządzania planu, zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia zapis **§ 10 ust. 3** uchwały, w którym ustalono wymagania dotyczące terenu objętego planem, wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, przylegających do terenu objętego planem. W piśmie przedłożonym organowi nadzoru, Burmistrz Miasta Hajnówka wskazał, iż zapis o treści: „przylegających do terenu objętego planem” wymaga wykreślenia, gdyż znalazł się w tekście Planu przez omyłkę.

W **§ 22 ust. 1 pkt 1 i pkt 6** oraz w **§ 28 ust. 1 pkt 4** kwestionowanej uchwały sformułowano warunki zabudowy w odniesieniu do terenów przemysłowych, które nie zostały wymienione w **§ 3 ust. 2** wśród terenów objętych zakresem opracowania planu. Odnosząc się do powyższego, Burmistrz Miasta Hajnówka wyjaśnił, iż ww. zapis również wymaga wykreślenia, gdyż omyłkowo znalazł się w tekście Planu.

W § 29 ust. 2 pkt 2 uchwały, dla funkcji 1U – usługi, określono przykładowy (otwarty) zbiór dopuszczalnych usług na tym terenie, jednocześnie wprowadzając niezrozumiały w tym kontekście zapis § 29 ust. 2 pkt 2 lit. f o dopuszczeniu ponadto innych usług – po zmianie funkcji. W opisywanym przypadku funkcja terenu to usługi, zmiana tej funkcji na inną funkcję czy przeznaczenie jest możliwa wyłącznie w trybie zmiany planu miejscowego, a zatem z tego względu cytowany zapis jest prawnie niedopuszczalny.

Analogicznie w § 30 ust. 2 pkt 2 uchwały - dla funkcji 6U-usługi określono przykładowy (otwarty) zbiór dopuszczalnych usług na tym terenie, jednocześnie wprowadzając w tym kontekście niezrozumiały zapis § 30 ust. 2 pkt 2 lit. f o dopuszczeniu ponadto innych usług – po zmianie funkcji. Również w opisywanym przypadku funkcja terenu to usługi, a zatem zmiana tej funkcji na inną funkcję czy przeznaczenie jest więc możliwa wyłącznie w trybie zmiany planu miejscowego. Analogicznie jak wyżej, cytowany zapis uchwały jest prawnie niedopuszczalny.

W przywołanym już piśmie Burmistrza Miasta Hajnówki, wyjaśniono, iż zapisy „innych usług – po zmianie funkcji” wymagają wykreślenia, gdyż znalazły się w tekście Planu przez omyłkę.

W ocenie organu nadzoru zapisy postanowień uchwały o treści: „innych usług po zmianie funkcji”, należy usunąć z uregulowań uchwały. Niemniej należy zwrócić uwagę na fakt, iż w kontekście przedłożonych organowi nadzoru wyjaśnień Burmistrza można dojść do przekonania, że wymieniony w § 29 i § 30 katalog usług można uznać za zamknięty, a w efekcie tego nie określono konkretnie o dopuszczenie jakiej innej usługi chodzi (należy stwierdzić, że brak jest ustaleń o jaką zmianę uchwałodawcy chodzi. Nie można zmienić usługi na usługę). Ponadto obszary planistyczne oznaczone symbolami: 1U-usługi i 6U-usługi nie zostały konkretnie zdefiniowane, poprzez fakt, iż dopuszczono tzw. inne usługi - bliżej nienazwane. W istocie nie określono w planie miejscowym przeznaczenia terenu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który do tego zobowiązuje.

Kwestionowana uchwała, poza wadliwością poszczególnych wskazanych wyżej zapisów, nie zawiera ponadto uregulowań, które Rada Miasta Hajnówka powinna była zawrzeć w nim obowiązkowo, a które odnoszą się do całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie tylko do poszczególnych jego postanowień.

W **Rozdziale 9 - Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej** nie odniesiono się w sposób skonkretyzowany do tej

problematyki, a wymaganej na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ograniczając się jedynie do ogólnikowych stwierdzeń o konieczności realizacji niezbędnej infrastruktury w pasach drogowych, a w przypadku braku takiej możliwości o dopuszczeniu lokalizacji sieci infrastruktury na terenach działek budowlanych w pasie między liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi pasy drogowe.

Rysunek planu miejscowego nie zawiera jakichkolwiek elementów sieciowej i kubaturowej infrastruktury technicznej (wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, elektroenergetycznej), co uniemożliwia stwierdzenie czy i w jakim zakresie teren objęty planem obsługiwany będzie przez sieci istniejące i projektowane.

W ocenie organu nadzoru zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej na terenie objętym uchwałą nie zostały dostatecznie, czytelnie i jednoznacznie sformułowane. Jest to naruszenie szczególnie istotne w przypadku tak dużych obszarów, dotychczas niebudowlanych (bez jakiegokolwiek infrastruktury drogowej i technicznej) przeznaczanych w planie na cele budowlane (usługowe).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z postanowieniami § 13, § 29, § 30 uchwały na terenach oznaczonych symbolami 1U i 6U możliwe są lokalizacje wielu typów usług wymagających odrębnego, samodzielnego i zróżnicowanego w czasie dostępu do istniejącego układu drogowego i infrastruktury technicznej. W takim przypadku tylko poprawnie skonstruowany plan miejscowy (określający w skonkretyzowany sposób, na rysunku planu miejscowego lokalizację poszczególnych typów sieci infrastrukturalnych) może pełnić skuteczną funkcję koordynującą w zakresie realizacji swoich postanowień.

Opisane uchybienie stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 2, 6, 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Burmistrz Miasta Hajnówka wyjaśnił, iż w przedmiotowym Planie celowo nie przedstawiono na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego planowanej infrastruktury drogowej oraz pozostałej infrastruktury technicznej, gdyż przyszły inwestor będzie realizował założenie kompleksowe i to będzie zależało od przyjętego przez tegoż inwestora założenia projektowego. Zaprojektowanie dróg wewnętrznych i infrastruktury jest niepotrzebne i sprzeczne z planowanym potencjalnym sposobem zagospodarowania tego obszaru. Zamysłem Gminy Miejskiej Hajnówka jest pozostawienie w/w obszaru jako całości.

Do podnoszonej natomiast kwestii dopuszczenia lokalizacji sieci infrastruktury na terenach działek budowlanych w pasie między liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi pasy drogowe Burmistrz Miasta Hajnówka nie odniósł się.

W ocenie organu nadzoru w planie miejscowym brak jest jednoznacznych (ostatecznych i bezwarunkowych) rozwiązań w zakresie lokalizacji infrastruktury technicznej. Powyższe oznacza, że lokalizacja sieci infrastruktury technicznej, niezbędnej dla funkcjonowania projektowanej zabudowy, nie została w planie jednoznacznie rozstrzygnięta - pominięcie tej problematyki na etapie sporządzania planu miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – w planie miejscowym określa się obowiązkowo.

Ponadto poprzez ograniczenie się jedynie do ogólnikowych stwierdzeń o konieczności realizacji niezbędnej infrastruktury w pasach drogowych, a w przypadku braku takiej możliwości o dopuszczeniu lokalizacji sieci infrastruktury na terenach działek budowlanych w pasie między liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi pasy drogowe, organ sporządzający plan miejscowy nie wywiódł jakich sytuacji to może dotyczyć, ani nie przeprowadził analizy na temat braku możliwości przeprowadzenia sieci w pasie drogowym.

W **Załączniku Nr 4** do uchwały, Rada Miasta Hajnówka wskazała, iż infrastruktura drogowa i techniczna, należąca do zadań własnych gminy, będzie realizowana w trybie przepisów o finansach publicznych, stosownie m. in. do możliwości budżetowych gminy. Tymczasem w „Prognozie skutków finansowych uchwalenia zmiany planu miejscowego” nie wykazano żadnych przedsięwzięć infrastrukturalnych i drogowych należących do zadań własnych gminy.

Ustosunkowując się do powyższego, Burmistrz Miasta Hajnówka wyjaśnił, iż w Prognozie finansowej nie wykazano żadnych przedsięwzięć infrastrukturalnych i drogowych ponieważ teren jest zasadniczo uzbrojony i nie wymaga w chwili obecnej nowych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i drogowej należącej do zadań własnych gminy, a powyższa infrastruktura będzie realizowana w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych na wypadek gdyby w późniejszym czasie zaistniała konieczność dodatkowego uzbrojenia terenu, czego teraz nie można przewidzieć.

Stwierdzona niespójność zapisów, w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalna, gdyż plan miejscowy powinien jednoznacznie odpowiadać na wszystkie pytania i jednoznacznie rozstrzygać sposób finansowania, który powinien być zgodny z danymi zawartymi w prognozie skutków finansowych.

W istocie zatem nie rozstrzygnięto o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, co stanowi istotne naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, rozstrzygając m. in. o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego prócz tego, iż zawiera w swoich postanowieniach ww. poszczególne regulacje niezgodne z przepisami prawa, nie zawiera obligatoryjnych zapisów, które odnoszą się do całego planu. Tym samym zachodzi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, uzasadniające konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały NR XVIII/129/16 Rady Miasta Hajnówka z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Hajnówka – dla terenów położonych w rejonie ul. Rakowieckiego i ul. Lipowej **w całości**.

Wskazać należy, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, stosownie do postanowień art. 28 ust. 1 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady sporządzania planu” to wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, dotyczące problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Odnosić je trzeba do zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

Reasumując powyższe, stwierdzić należy, iż w ramach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego poprzez m.in. uchwalanie planu miejscowego, gmina może wykonywać swoje zadania samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Jednakże o tych wartościach i przywilejach gminy można mówić jedynie wtedy, gdy mieszczą się one w określonych ustawami granicach prawa.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione we wskazanym w sentencji zakresie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Otrzymuje:

Rada Miasta Hajnówka

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli