



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 listopada 2017 r.

Poz. 4538

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.296.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 października 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLII/111/2017 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu plaży miejskiej w Giżycku.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, doręczoną organowi nadzoru wraz z dokumentacją planistyczną w dniu w dniu 20 września 2017 r., Rada Miejska w Giżycku - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu plaży miejskiej w Giżycku.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w narusza obowiązujący porządek prawny, bowiem pozbawiona jest istotnych elementów rzutujących na jej ważność.

Na wstępie zwrócić trzeba uwagę na § 16 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono, że „Na całym terenie objętym planem dopuszcza się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej”. Ustęp 2 tego paragrafu stanowi zaś, że „Dopuszcza się zmianę lokalizacji istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (w sposób nieograniczający podstawowego przeznaczenia terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi)”. Tak skonstruowana norma, mająca charakter otwarty, jest wyrazem przekroczenia władztwa planistycznego gminy i nie powinna być treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zauważyć należy, iż zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) 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), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W analizowanym przypadku, Plan nie określa ani rodzaju tych urządzeń i sieci, ani też ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięte zostało dopiero na etap realizacji inwestycji i pozostawiono je de facto decyzji inwestorów. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której rada gminy, w gruncie rzeczy, wyzbyła się swych kompetencji ustawowych do określania zasad zagospodarowania terenu, cedując je na inne, nieuprawnione do tego podmioty. Przypomnieć należy, że w myśl art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.), przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Jednocześnie definicja urządzenia sformułowana w art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 220 z późn. zm.), zgodnie z którą przez urządzenia należy rozumieć urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych, którymi z kolei według art. 3 ust. 7 tej ustawy są techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii - uzasadnia pogląd, że zakres inwestycji infrastrukturalnych,

dopuszczonych planem, może być bardzo szeroki, w związku z czym może spowodować nawet zmianę pierwotnego przeznaczenia terenu.

W świetle powyższego, wskazane postanowienia naruszają art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stosownie do którego, w planie określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Nadto nie odpowiadają oczekiwaniom ustawodawcy, wyrażonym w art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tożsame stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1150/16.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Plan ten we wskazanym powyżej zakresie, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia terenu. Należy zatem stwierdzić, że ustalenia analizowanego planu są w tej części nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jak również doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Nadto tak skonstruowane ustalenia rodzą swoistą niepewność planistyczną, bo o tym którądy ostatecznie będzie przebiegała infrastruktura, zadecyduje inny podmiot (organ lub władający nieruchomością itp.), w bliżej nieokreślonej procedurze. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz to, że ma charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także fakt, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r., Sygn. II SA/Kr 407/08).

Brak koniecznych ustaleń, naruszający dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, dostrzec można także w części tekstowej uchwały, obejmującej tereny KDW - teren dróg wewnętrznych, KPR1, KPR2, KPR3- teren ciągów komunikacji pieszo-rowerowej, KP1, KP2. W części graficznej stanowiącej załącznik do uchwały ww. tereny zostały wykazane zgodnie z § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w § 11 uchwały, w odniesieniu do tych terenów, zawarto jedynie ustalenia wynikające z faktu zaliczenia ich do przestrzeni publicznych, stanowiące realizację wymogu art. 15 ust.2 pkt. 5. Nie określono natomiast faktycznych warunków, w oparciu o które planowane do realizacji tereny i obiekty komunikacji miałyby być realizowane, modernizowane, przebudowywane i rozbudowywane. Jak wspomniano wyżej, sposób i zakres tych ustaleń wynika z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy również zauważyć, że wyodrębnione w planie tereny KDW, U1, ZP1, KP1, ZP3, KP2, ZP5, położone są w sąsiedztwie obszarów kolejowych, co związane jest z ograniczeniami w ich zagospodarowaniu i możliwości zabudowy wynikającymi z art. 53 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r.. poz. 1727 ze zm.) oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odsłoneżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1227).

Zgodnie z art. 53 ust.2 ww. ustawy. budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Ograniczenia w zakresie zagospodarowania terenów sąsiadujących z obszarem kolejowym wprowadza również ww. rozporządzenie. W § 1 stanowi ono, że na gruntach położonych w sąsiedztwie linii kolejowej drzewa i krzewy mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 15 m od osi skrajnego toru kolejowego,

zaś w § 4 mówi, że roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego.

W przypadku analizowanego Planu, w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru kolejowego zlokalizowano drogę wewnętrzną KDW oraz ciągi piesze (stanowiące budowle w rozumieniu przepisów prawa budowlanego). Ich realizacja będzie zatem wymagała uzyskania odstępstwa właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej na podstawie art. 55 ustawy o transporcie kolejowym. W tej sytuacji wątpliwości budzi również zgodność uchwały z przepisami odrębnymi tj. ustawą o transporcie kolejowym i wydanym na jej podstawie aktem wykonawczym.

W ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym należy w tym miejscu podzielić pogląd, wyrażony w wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r., Sygn. II OSK 346/07, iż brak jakiegokolwiek wzmianki czy odesłania w tekście planu miejscowego do ograniczeń, jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowych, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W końcu wskazać także trzeba na okoliczność, że obszar kolejowy (dz.302/33), bezpośrednio graniczący z obszarem Planu, stanowi teren zamknięty ustalony w decyzji nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych - (Dz. Urz. MliR z dnia 24 marca 2014 r., poz. 25 z późn. zm.). Tymczasem zgodnie art. 15 ust. 3 pkt 7 ww. ustawy, w zależności od potrzeb w planie określa się granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych. W badanej uchwale, zarówno w tekście, jak i na rysunku, brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących terenu zamkniętego.

W ocenie organu nadzoru opisane uchybienia przesądzają o konieczności wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego, w całości.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki