

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.4.2022.PPRZ
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 7 lipca 2022 r.

Rada Miejska Nowogrodu Bobrzańskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559) stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/470/2022 Rady Miejskiej Nowogrodu Bobrzańskiego z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowogród Bobrzański obejmującego tereny w obrębie Kotowice w części:

- § 11 pkt 2 uchwały
- § 16 ust. 2 uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska Nowogrodu Bobrzańskiego uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Nowogród Bobrzański obejmujący tereny w obrębie Kotowice. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 09 maja 2022 r., przy czym kompletną dokumentację planistyczną Wojewoda Lubuski otrzymał w dniu 13 czerwca br.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu planistycznego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w istotny sposób narusza przepis prawa.

Katalog spraw regulowanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego normuje artykuł 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym zawartość ust. 2 jest normowana w planie obowiązkowo, natomiast kwestie wskazane w ust. 3 określa się w nim w zależności od potrzeb. Uszczegółowieniem do art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest §4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W doktrynie wskazuje się, iż "użycie w art. 15 ust. 2 zwrotu, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy w nim wymienione, nie oznacza niedopuszczalności w uzasadnionych przypadkach odstępstw od tej zasady. Przepis ten należy bowiem rozumieć w ten sposób, iż określenie w planie miejscowym danych z tego przepisu jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Przy ocenie, czy taka potrzeba oraz konieczność w określonym przypadku zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób zagospodarowania terenu i charakter zabudowy. Jeżeli zatem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2, ich brak nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (...). W przypadku odstąpienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego od określenia któregośkolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały" (A. Kosicki, Komentarz aktualizowany do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, teza 9, LEX/el.; por. też powołane tam orzecznictwo). Niemniej brak któregośkolwiek z wymaganych ustaleń - w tym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz do jego niewykonalności.

Jednym z obligatoryjnych elementów planu jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich

realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów oraz zgodnie z §4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury również wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.

Rada Miejska Nowogrodu Bobrzańskiego w przedmiotowej uchwale nie określiła powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki dla żadnego z terenów objętych miejscowym planem, bez wskazania powodu odstąpienia od określenia wyżej wymienionego parametru.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. art. 15 ust. 2 pkt 6 stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo również m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1446), którą jednocześnie znowelizowano m.in. art. 8 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, który określa przesłanki i procedurę wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym oraz dodano art. 12a w ustawie o drogach publicznych. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprzed nowelizacji, w planie miejscowym określało się jedynie obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Wskazana ustawa nowelizująca wprowadziła obowiązek określenia w planie dodatkowo miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Z wykładni językowej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że skoro organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i "w tym" miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc (podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie) - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2828/15.

W tym miejscu wskazać należy, iż w orzecznictwie sądowym znaleźć można zarówno pogląd, że prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, (wyrok WSA z dnia 6 listopada 2015r. sygn. akt II SA/Wr 560/15), jak również pogląd, iż na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego ciąży nie tylko konieczność ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalnej ogólnej liczby miejsc do parkowania, lecz również określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (wyroki NSA sygn. akt II OSK 432/16 z dnia 7 listopada 2017r., sygn. akt II OSK 2828/15 z dnia 7 lipca 2017).

W realiach niniejszej sprawy Gmina Nowogród Bobrzański, wskazała iż na obszarach objętych planem wyznaczać należy miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, analogicznie jak wskazano w przepisach odrębnych. Tym samym rada postanowiła, iż dokładne wyliczenie liczby tych miejsc dla poszczególnych inwestycji nie nastąpi w planie miejscowym, lecz pozostawione zostanie innym organom w trybie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021r., poz. 1376 z późn. zm.).

W myśl art. 12a ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zwaną dalej "kartą parkingową": 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Natomiast zgodnie z art. 12a ust. 2 tej ustawy stanowiska postojowe, o których mowa w ust. 1, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.

Analiza powyższego przepisu wskazuje, iż jest on adresowany do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach i dotyczy tych terenów, do których zastosowanie mają przepisy ustawy - Prawo

o ruchu drogowym (drogi publiczne, strefy zamieszkania, strefy ruchu). Nie ma on więc zastosowania na terenach, na których przepisy wspomnianej ustawy nie mają zastosowania.

Zatem w ocenie skarżącego nie można przyjąć, że w przypadku braku w planie miejscowym odrębnych regulacji w zakresie miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową przepis ten - jako przepis szczególny - będzie mógł mieć automatycznie zastosowanie do każdej inwestycji na terenie objętym planem.

Niezależnie od powyższego skarżący kwestionuje również inne zapisy uchwały. I tak w ocenie Wojewody w przedmiotowej uchwale doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności. Z kolei stosownie do zapisów ust. 3 ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jaki zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Zasadę ochrony prawa własności przewiduje również Konstytucja RP stanowiąc w art. 64, iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust.1). Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust.2). Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust.3).

W realiach niniejszej sprawy Rada Miejska Nowogrodu Bobrzańskiego w §11 pkt 2 uchwały dla terenu 1ZL i 2ZL wprowadziła zakaz zabudowy, który jednoznacznie przesądził o braku możliwości lokalizacji budynków i budowli związanych z gospodarką leśną. Jak wynika z dołączonej do uchwały dokumentacji planistycznej, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze czynnie uczestniczyła w toczącej się procedurze planistycznej składając wnioski do projektu miejscowego planu. Pismem z dnia 24 listopada 2021 r. (znak: ZS.2210.38.2021) RDLP wnioskowała m.in. o doprecyzowanie stwierdzeń zawartych w §11 pkt 2 poprzez dodanie zapisu po zwrocie: 2) „zakaz zabudowy” zastrzeżenia o treści: „za wyjątkiem budynków i budowli dopuszczonych przez przepisy art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach”. Ostatecznie Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego a następnie Rada Miejska Nowogrodu Bobrzańskiego nie przychyliła się do wniosku RDLP i nie wprowadziła wnioskowanych zapisów.

W ocenie skarżącego organ gminy, określając sposób zagospodarowania i korzystania z terenu objętego planem, nie uzasadnił w żaden sposób dlaczego przyjął takie a nie inne rozwiązanie planistyczne wpływające na sposób wykonania prawa własności, co prowadzi tym samym do naruszenia art. 1 ust. 3 u.p.z.p. i przekroczenia granic tzw. władztwa planistycznego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach, a art. 3 ust. 1 tejże ustawy wprost wskazuje, że zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te stanowią podstawę do kształtowania jednego z istotnych uprawnień organów gminy jakim jest władztwo planistyczne. Władztwo planistyczne stanowi kompetencją gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Uchwalając plan miejscowy najczęściej następuje wyważenie interesów: prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. W orzecznictwie sądowo administracyjnym występuje pogląd, że władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności.

Skoro uchwalając plan miejscowy rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja ma także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji

RP, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że "interes publiczny" nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu ogólnego z interesem obywateli wynikającym np. z prawa własności nieruchomości gruntowych. Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie. Podzielić należy pogląd doktryny w kwestii istoty działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów, w tym stanowisko podkreślające dwa elementy tej zasady: wyważanie wartości interesów i rezultat wyważenia (M.Wyrzykowski - Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s.177-178, W. Szwajdler - Zagospodarowanie przestrzenne - Regulacja prawna, Wydawnictwo Comer 1995, s.125).

Aby jednak osiągnąć miarodajny rezultat wyważenia przeciwstawnych interesów konieczne jest dokonanie prawidłowego wyważenia tych interesów, a to możliwe jest jedynie w oparciu m.in. o prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny nieruchomości położonych na terenie objętym planem.

O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić jedynie wówczas, gdy rozwiązania planistyczne są dowolne i pozbawione uzasadnienia merytorycznego. Dlatego też gmina stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania, aby wykazać, że nie nadużyła władztwa planistycznego, powinna to zamieścić w uzasadnieniu uchwały w sprawie miejscowego planu, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności. Uzasadnienie uchwały w sprawie miejscowego planu winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach (tak WSA w wyroku z dnia 28 marca 2018r., sygn. akt: II SA/Wr 579/17).

Przeprowadzona w takim zakresie kontrola zaskarżonej uchwały wykazała, że nie odpowiada ona wymogom prawa w zakwestionowanym zakresie. Z uzasadnienia do przedmiotowego aktu ani też z żadnego innego dokumentu stanowiącego dokumentację planistyczną nie wynika bowiem, dlaczego interes publiczny uzyskał prymat nad interesem prywatnym.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu planistycznego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w sposób istotny narusza art. 67a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z dniem 31 października 2020 r. weszły w życie przepisy Rozdziału 5a - Zbiory danych przestrzennych ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowe regulacje wprowadzone do ww. ustawy przez art. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 782) wprowadzają obowiązek tworzenia i aktualizacji danych przestrzennych dla dokumentów planistycznych. Od chwili wejścia powyższych przepisów w życie dane przestrzenne są tworzone dla aktów planów miejscowych stosownie do art. 67a ust. 2 pkt 3. W świetle art. 67a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt. Brzmienie powyższych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że co do zakresu uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu winna wymieniać jako załączniki do uchwały: część tekstową, część graficzną, wymagane rozstrzygnięcia o których mowa w art. 20 ust. 1 oraz dane przestrzenne w postaci podpisanego dokumentu elektronicznego GML obejmującego cyfrową reprezentację części graficznej planu miejscowego z nadaną georeferencją. Zgodnie z § 6 ust.

1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1916) dane przestrzenne dla każdego aktu planowania przestrzennego - w postaci dokumentu elektronicznego GML - podpisywane są kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Z uwagi na brak przepisów przejściowych dla wszczętych i niezakończonych procedur planistycznych z zakresu sporządzania aktów planowania przestrzennego bądź ich zmian - wszystkie uchwały podjęte po 31 października 2020 r. i przedkładane wojewodzie w trybie nadzoru powinny zawierać dodatkowy podpisany załącznik z danymi przestrzennymi, wymieniony w treści uchwały przyjmującej akt planistyczny.

W przedmiotowej uchwale organ gminy nie wykonał ciążącego na nim obowiązku w pełnym zakresie. Uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu wprawdzie zawiera dane przestrzenne w postaci dokumentu elektronicznego GML, jednak cyfrowa reprezentacja części graficznej planu miejscowego nie ma nadanej georeferencji oraz rysunek GeoTIFF nie został przycięty do granic APP.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

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 Wielkopolskim. 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

Katarzyna Kis



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

| | |
|-------------------------|---|
| Typ dokumentu | Rozstrzygnięcie nadzorcze |
| Numer dokumentu | Ib-I.4131.4.2022.PPrz |
| Data dokumentu | 0001-01-01 |
| Organ wydający | Wojewoda Lubuski |
| Przedmiot regulacji | w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/470/2022 Rady Miejskiej Nowogrodu Bobrzańskiego z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowogród Bobrzański obejmującego tereny w obrębie Kotowice |
| Identyfikator dokumentu | 89B35C72-F03E-445C-A0FA-BA9CD00D565A |

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

| | |
|-----------------------|--|
| Podpis: | |
| Sygnatura | Signature-1658626970 |
| Numer seryjny | 1FE014E956D03149C151ABCFF6254945 |
| Osoba podpisująca | Katarzyna Kis\; LUW |
| Instytucja | Lubuski Urząd Wojewódzki |
| Miejscowość | Gorzów Wlkp. |
| Województwo | lubuskie |
| Kraj | PL |
| Data złożenia podpisu | 07.07.2022 13:12:00 |
| Zakres podpisu | Cały dokument |
| Wystawca certyfikatu | VATPL-5170359458 Certum QCA 2017 Asseco Data Systems S.A. PL |