



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 120

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.155.52.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 pkt 10 oraz § 14 ust. 1 pkt 9 uchwały Nr XVIII/359/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie nieruchomości położonej przy ul. Zwycięskiej 8a we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) oraz uchwałą Nr VI/51/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie nieruchomości położonej przy ul. Zwycięskiej 8a we Wrocławiu, Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę Nr XVIII/359/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie nieruchomości położonej przy ul. Zwycięskiej 8a we Wrocławiu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 grudnia 2015 r. pismem Nr BPR-DE.0711.64.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 4 ust. 1 pkt 10 oraz § 14 ust. 1 pkt 9 uchwały** z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 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 z późn. zm.) poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu 1U.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, istotne 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Tym samym zawarcie w planie miejscowym zapisów sprzecznych z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bądź innych ustaw, czy też pominięcie obligatoryjnych elementów oraz niespełnienie wymogów jakie powinien spełniać plan miejscowy w kontekście rozwiązań planistycznych w nim przyjętych, należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W przedmiotowej uchwale w ramach ustalenia możliwych przeznaczeń dla terenu 1U (**§ 14 ust. 1 pkt 9 uchwały**) ustalono przeznaczenie drogi wewnętrzne. Powyższe jest bezpośrednią konsekwencją ustaleń części ogólnej przepisów planu (**§ 4 ust. 1 pkt 10 uchwały**) uwzględniającej w ramach określania kategorii przeznaczeń terenów dróg wewnętrznych.

Wskazana powyżej regulacja oznacza, że w miejscowym planie w ramach możliwych przeznaczeń terenu 1U dopuszczono drogi wewnętrzne. Jednak analiza szczegółowych ustaleń planu w kontekście przeznaczenia terenu 1U pod drogi wewnętrzne wykazała, że organ stanowiący gminy nie określił w uchwale jakichkolwiek parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych powstających na tym terenie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Co istotne, ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym, określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460), jak i drogi wewnętrzne.

Dla przedmiotowej sprawy istotne jest znaczenie pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 rozporządzenia, co ustalone zostało w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Wskazano, że to „szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z określeniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu § 7 pkt 7 [...] rozporządzenia” (wyrok WSA z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/GI 99/08, LEX nr 459361). Tożsamy pogląd prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 10 lutego 2011 r., II SA/Wr 680/10, CBOSA).

Należy nadto podkreślić, że określając parametry dróg lokalnych prawodawca związany jest rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), które określa minimalne szerokości poszczególnych kategorii dróg. Uwzględnienia wymaga jednak, że zgodnie z § 1 tego rozporządzenia dotyczy ono warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, a do dróg gminnych, jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei

mianem dróg wewnętrznych, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, określa się drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów. Niemniej jednak, brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych.

Należy bowiem wskazać, że: „konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 rozporządzenia. Ten ostatnio wymieniony przepis wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie parametrów dróg jedynie na rysunku planu. [...] Obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu. Z żadnego bowiem przepisu prawa nie wynika, że parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Oczywiście może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie organowi planistycznemu przysługuje pewna swoboda planistyczna. Swoboda ta nie obejmuje jednak możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/Gl 869/11, LEX nr 1122784). Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, opisanych w zakwestionowanym fragmencie uchwały.

Należy również zauważyć, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 124, poz. 1030) określa jedynie minimalną szerokość drogi pożarowej (§ 13), zatem i w tym przypadku to Rada w ramach planu powinna skonkretyzować parametry takiej drogi, czyniąc to w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu.

Prawidłowość zajętogo stanowiska znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok: II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 463/14, II SA/Wr 471/15).

Trzeba również zauważyć, że pominięcie parametrów ewentualnych dróg wewnętrznych na terenie 1U ma wymierne znaczenie dla innych rozwiązań planistycznych zawartych w przedmiotowym planie miejscowym. Zgodnie bowiem z § 15 ust. 3 uchwały dojazd do terenu oznaczonego symbolem 1E – stacje transformatorowe dopuszczony został wyłącznie od terenu 1KDZ (ulica) przez teren 1U. Tym samym zrealizowanie wymogu dostępu działki budowlanej, a z uwagi na sposób zagospodarowania terenu 1E nie ulega wątpliwości, że teren ten zawiera działki budowlane, będzie mogło nastąpić nie tylko poprzez służebność drogi ale także poprzez wyznaczenie drogi wewnętrznej łączącej teren 1E z terenem 1KZD stanowiącym drogę publiczną. Zatem w tym kontekście określenie parametrów ewentualnych dróg wewnętrznych na terenie 1U ma również znaczenie dla prawidłowego spełnienia wymogu dostępu działki budowlanej do drogi publicznej.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, uchwalając przedmiotowy plan i pomijając określenie parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu 1U (**§ 14 ust. 1 pkt 9 uchwały**), Rada naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast w konsekwencji powyższego, zasadnym jest również stwierdzenie nieważności **§ 4 ust. 1 pkt 10 uchwały**, uwzględniającego w ramach określania kategorii przeznaczeń terenów - drogi wewnętrzne, jako regulacji bezpośrednio powiązanych i odnoszących się do ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych na terenie 1U. Stwierdzenie bowiem nieważności **§ 14 ust. 1 pkt 9 uchwały** spowoduje bezprzedmiotowość powyżej przytoczonego fragmentu planu miejscowego. Natomiast pozostawienie go

w obrocie prawnym będzie stało w sprzeczności z charakterem przepisów aktu prawa miejscowego, które winny być jasne, dookreślone i niebudzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak