



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2014 r.

Poz. 3785

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 114/2014 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 15 grudnia 2014 r.

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.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/233/14 Rady Gminy Brodnica z dnia 3 listopada 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi: Gorczenica, Moczadła i Kominy.

Uzasadnienie

Dnia 3 listopada 2014 r., Rada Gminy Brodnica, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), w związku z uchwałą Nr XXXVI/172/06 Rady Gminy Brodnica z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi: Gorczenica, Moczadła i Kominy, podjęła uchwałę Nr XXXVI/233/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi: Gorczenica, Moczadła i Kominy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 14 listopada 2014 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 21 listopada 2014 r., znak: WIR.II.4130.22.2014.JS). Przewodniczący Rady Gminy Brodnica w piśmie z dnia 26 listopada 2014 r., znak: PPOŚI 6721.1.2012.KP odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Gminy Brodnica w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 3) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności przedmiotowej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 6) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w związku z art. 22 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (*vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolami 37KDX, dla którego w tekście planu miejscowego nie ma jakichkolwiek ustaleń szczegółowych.

Powyższe ustalenia zdaniem organu nadzoru są niezgodne z definicją terenu zawartą w § 2 ust. 1 pkt 7 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym ilekroć w uchwale jest mowa o terenie – należy przez to rozumieć część obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, który został wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi.

Ponadto, Rada Gminy Brodnica w § 20 ust. 6 tiret pierwsze uchwały wprowadziła zapis cyt. „teren oznaczony symbolem 38KDGw częściowo leży na Obszarze Chronionego Krajobrazu Doliny Drwęcy, gdzie obowiązują przepisy odrębne w tym zakresie”. Z analizy rysunku planu miejscowego, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że teren oznaczony symbolami 38KDGw nie występuje na rysunku planu miejscowego (załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały), co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części

testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Gmina uprawniona jest – w zakresie przyznanych jej kompetencji do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzn. władztwo planistyczne gminy). Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. Obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie miejscowym ustaleń. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez przepisy Konstytucji RP oraz aktów rangi ustawowej w tym zwłaszcza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym kontekście zasadne jest wyeliminowanie z części graficznej załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, terenu oznaczonego symbolami 37KDX. Stwierdzenie nieważności zakwestionowanego ustalenia na rysunku planu w części obejmującej ten teren jest o tyle konieczne, że doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym spójności pozostałej części aktu prawnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 29/12).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Gminy Brodnica wprowadziła w § 17 pkt 2 przedmiotowej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 3MN/U, 6 MN/U, 7MN/U, 9MN/U, 11MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 18MN/U, 19MN/U, 22MN/U, 23MN/U, 24MN/U, 25MN/U, 35MN/U, 36MN/U, 40 MN/U (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej) następujący zapis cyt. „w ramach istniejącej zabudowy zagrodowej dopuszcza się budowę, rozbudowę i przebudowę istniejących budynków”.

Ponadto, dla terenów oznaczonych symbolami: 41P/U, 42P/U, 46P/U, 50P/U (tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej) w § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały dopuszczono budowę, rozbudowę i przebudowę istniejących budynków mieszkalnych, gospodarczych, garażowych i inwentarskich wyłącznie w ramach istniejącej zabudowy zagrodowej.

Z treści przywołanych wyżej zapisów uchwały wynika, że na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oraz zabudowy produkcyjnej i usługowej wprowadzono jako przeznaczenie dwie sprzeczne funkcje, tj. zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługową, zabudowę produkcyjnej i usługowej oraz zabudowę zagrodową.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, w tym przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 pkt 1 cyt. ustawy, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na diametralnie różny sposób użytkowania tych terenów. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, lecz również funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z produkcją rolniczą.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Stosownie do § 9 ust. 1 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. W związku z wyjątkowym charakterem regulacji § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega ona wykładni ścieśniającej, która ponadto - jako zawarta w akcie podstawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 w/w rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalne jest, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1329/05).

Niedopuszczalne jest więc objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i

mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania „mieszanych” sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11, wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11).

Ustalone w planie miejscowym przeznaczenia terenów nie stanowią funkcji tożsamy ani wzajemnie się uzupełniających. W konsekwencji dopuszczenie realizacji na jednym terenie użytkowania rolniczego oraz wprowadzenia funkcji pozarolniczej (mieszaniowej jednorodzinnej i usługowej oraz produkcyjnej i usługowej) stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brodnica (uchwalonym uchwałą nr XLI/247/2010 Rady Gminy Brodnica z dnia 27 września 2010 r.) teren objęty przedmiotową uchwałą położony jest w części w obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dla których w planie ustalono przeznaczenie – tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej (tereny oznaczone symbolami: 42 P/U, 46 P/U).

Ustalenie to zdaniem organu nadzoru stanowi o niezgodności w/w zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brodnica.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08). Rada Gminy Brodnica podejmując przedmiotową uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania i uchwalania przedmiotowego planu, zatem uchwalony plan miejscowy winien być zgodny z ustaleniami przywołanego wyżej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brodnica. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniejszych używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność” (*vide* : wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 598/11, wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń dotyczących wymienionych zasad zawiera § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Przepisy przedmiotowej uchwały nakładają na adresatów planu miejscowego obowiązek uzyskania uzgodnienia lub zgody na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem z odpowiednimi organami. Kwestionowane zapisy zawarte zostały w następujących przepisach uchwały:

- § 11 lit. b cyt.: „(...) za zgodą zarządcy linii” (drugi),
- § 12 pkt 5 lit. b cyt.: „(...) po uzgodnieniu z właściwym zarządcą” (drugi),
- § 12 pkt 8 lit. b cyt.: „(...) po uzgodnieniu z właściwym zarządcą”.

Ustalenia te w ocenie organu nadzoru, nakładają dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych, tym samym uprawnień do stanowienia norm kompetencyjnych. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 29/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 744/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/08).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Rada Gminy Brodnica w § 12 pkt 5 lit. b (pierwszy) uchwały wprowadziła zakaz lokalizacji nowych zjazdów z drogi oznaczonych symbolami KDG. Ponadto, w § 12 pkt 5 lit. c (pierwszy) plan miejscowy dopuszcza budowę zjazdów, zgodnie z przepisami odrębnymi. Z kolei, § 12 pkt 5 lit. d uchwały ustalono lokalizację zjazdów w miejscach nie powodujących konieczności wycinki drzew.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 w/w ustawy o drogach publicznych, drogi wojewódzkie stanowią połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych; zalicza się je do dróg innych niż określone w art. 5 ust. 1 cyt. ustawy o drogach publicznych. Zarządcą dróg wojewódzkich jest zarząd województwa, stanowiący organ wykonawczy samorządu województwa, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tej kategorii dróg publicznych (art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy o drogach publicznych). Przywołana ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji samorządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 w/w ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 cyt. ustawy). Zgodnie z art. 4 pkt 8 przywołanej ustawy o drogach publicznych, zjazdem jest połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa również elementy decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. Zgodnie z art. 29 ust. 4 w/w ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 cyt. ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza przepisów przywołanej ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tych sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Zdaniem organu nadzoru, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Trzeba również podkreślić, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej (w tym przypadku poprzez ustanowienie

zakazu sytuowania bezpośrednich zjazdów z drogi wojewódzkiej), skutkowałyby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać należy, że wolą ustawodawcy jest rozstrzyganie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualna budowa, w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe ustalenia, zdaniem organu nadzoru, stanowią przekroczenie w sposób nieuprawniony uprawnień w planie miejscowym określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że rada gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, zakazu lokalizacji nowych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Związanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałyby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 cyt. ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 6

Rada Gminy Brodnica w § 12 pkt 4 (pierwszy) przedmiotowej uchwały wprowadziła następująco brzmiący zapis cyt.: „po realizacji kablowych sieci elektroenergetycznych obowiązuje rekultywacja gruntów naruszonych przy wykonaniu tych sieci; rozumiana jako końcowa faza robót”. Stosownie zaś do art. 22 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają m.in. kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną. W sprawach tych decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii organów wymienionych w art. 22 ust. 2 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (vide: wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 619/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia planu miejscowego, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie (vide: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1823/10).

W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

Unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Rada Gminy Brodnica w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała modyfikacji przywołanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 w części. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

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 Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes