



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 marca 2015 r.

Poz. 1149

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.141.1.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 marca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 10 ust. 1 pkt 3 lit. d we fragmencie „pod warunkiem zapewnienia dostępności do nich przez zarządców poszczególnych mediów”, § 10 ust. 1 pkt 8 lit. b we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci”, § 11 we fragmencie „pod warunkiem udostępnienia gruntu dla realizacji celów określonych w planie” oraz § 13 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „drogi wewnętrzne” uchwały nr III/27/2015 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek nr 27/2, 27/3, 27/4, 27/5 AM 1 położonych w obrębie Drogoszowice, gmina Twardogóra.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Twardogórze, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 12 lutego 2015 r. uchwałę w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek nr 27/2, 27/3, 27/4, 27/5 AM 1 położonych w obrębie Drogoszowice, gmina Twardogóra – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 17 lutego 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 10 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 10 ust. 1 pkt 3 lit. d we fragmencie „pod warunkiem zapewnienia dostępności do nich przez zarządców poszczególnych mediów” oraz § 10 ust. 1 pkt 8 lit. b we fragmencie „w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci” uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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) – dalej: jako rozporządzenie, polegającego na naruszeniu zasad sporządzania planu i przekroczeniu upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

– § 11 we fragmencie „pod warunkiem udostępnienia gruntu dla realizacji celów określonych w planie” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

– § 13 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „drogi wewnętrzne” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez brak określenia parametrów dla dróg wewnętrznych.

1. W § 10 ust. 1 uchwały zostały zamieszczone, między innymi, regulacje zgodnie z którymi: „Na obszarze objętym planem, o ile przepisy działu II nie stanowią inaczej, obowiązują następujące ustalenia: [...] 3) w zakresie rozbudowy i budowy sieci infrastruktury technicznej ustala się: [...] c) przebudowa sieci uzbrojenia terenu kolidująca z planowanym zainwestowaniem, na warunkach określonych przez właściciela sieci; d) dopuszcza się budowę urządzeń infrastruktury technicznej na terenach własnych inwestorów, pod warunkiem zapewnienia dostępności do nich przez zarządców poszczególnych mediów; [...] 8) w zakresie telekomunikacji ustala się: [...] b) obowiązuje lokalizowanie sieci telekomunikacyjnych we wspólnych kanałach zbiorczych w porozumieniu ze wszystkimi operatorami sieci [...]”. Realizację poszczególnych postanowień planu dotyczących zasad rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej uzależniono zatem od uzyskania warunków określonych przez właściciela sieci, działań zarządców lub uzyskania porozumień z operatorami sieci.

W powyższych przepisach doszło do naruszenia kompetencji do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice kompetencji do określenia tych zasad skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia.

Zarówno w ustawie, jak i rozporządzeniu określono jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania i mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Należy pamiętać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Akt ten swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze, a także organy administracji publicznej. Postanowienia planu mają ponadto bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Z uwagi na powyższe, postanowienia uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki.

Rada nie może zatem wprowadzać do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do określania warunków (czy uzgodnienia w ramach porozumienia warunków) wobec wprowadzanych w planie zasad rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

2. Zgodnie z § 11 uchwały: „Tereny, dla których plan ustala inne przeznaczenie, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem pod warunkiem udostępnienia gruntu dla realizacji celów określonych w planie”.

W art. 35 ustawy ustalono natomiast, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Oznacza to, że organ stanowiący gminy może ustalić inny niż dotychczasowy sposób tymczasowego zagospodarowania terenu. Jeżeli jednak takiego innego sposobu nie określono w planie, to tereny, dla których plan ustala inne przeznaczenie, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem. Ustawa nie stawia przy tym żadnych wymogów jakie należałoby spełnić aby móc tymczasowo wykorzystywać teren w sposób dotychczasowy. Nie udziela również radzie gminy uprawnienia do tego, aby takie wymogi postawiła. Czym innym jest bowiem uprawnienie do określenia innego sposobu tymczasowego wykorzystania terenu, a czym innym określenie warunków na jakich teren będzie można tymczasowo wykorzystywać w sposób dotychczasowy. Do oceny tej regulacji adekwatne są zatem uwagi dotyczące konieczności działania na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, poczynione we wcześniejszym punkcie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Przy stanowieniu wskazanego fragmentu uchwały działano poza granicami upoważnienia.

Regulacja wprowadzona przez prawodawcę miejscowego nie znajduje żadnego uzasadnienia w podstawach prawnych do ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym stanowi istotne naruszenie prawa powodujące konieczność stwierdzenia nieważności § 11 uchwały we fragmencie „pod warunkiem udostępnienia gruntu dla realizacji celów określonych w planie”.

3. W § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały określono: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN ustala się: [...] 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi wewnętrzne [...]”.

Regulacja ta oznacza, że w miejscowym planie dopuszczono drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez podania ich parametrów. Organ stanowiący gminy nie określił w uchwale żadnych parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), jak i drogi wewnętrzne.

Dla przedmiotowej sprawy istotne jest znaczenie pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 rozporządzenia, co ustalone zostało w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. 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, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej planu.

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 WSA z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/GI 869/11, LEX nr 1122784). Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, opisanych w zakwestionowanym fragmencie uchwały.

Prawidłowość zajętogo stanowiska znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (porównaj: wyroki 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 w CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz