



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 15 listopada 2016 r.

Poz. 3938

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 101/2016

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 10 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 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 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 1 w zakresie „w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu”, § 11 ust. 2 w zakresie „w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu”, § 20 ust. 10 pkt 2 i 3, § 21 ust. 10 pkt 2 część druga (po przecinku), § 22 ust. 8 część druga (po przecinku), § 23 ust. 11 część druga (po przecinku), § 24 ust. 8 część druga (po przecinku) oraz § 25 ust. 6 uchwały Nr XVII/106/2016 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 6 października 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brześć Kujawski w zakresie obszarów położonych w miejscowości Pikutkowo.

Uzasadnienie

Dnia 6 października 2016 r., Rada Miejska w Brześciu Kujawskim, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwały nr XXV/204/2013 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brześć Kujawski w zakresie obszarów położonych w miejscowości Pikutkowo, podjęła uchwałę Nr XVII/106/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brześć Kujawski w zakresie obszarów położonych w miejscowości Pikutkowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 14 października 2016 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. Pismem z dnia 21 października 2016 r., znak: WIR.II.743.4.128.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie do zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Brześcia Kujawskiego w piśmie z dnia 27 października 2016 r., znak: BI.6721.2.2013.2016 wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 w zakresie „w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu”, § 11 ust. 2 w zakresie „w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu”, § 20 ust. 10 pkt 2 i 3, § 21 ust. 10 pkt 2 część druga (po przecinku), § 22 ust. 8 część druga (po przecinku), § 23 ust. 11 część druga (po przecinku), § 24 ust. 8 część druga (po przecinku) oraz § 25 ust. 6 przedmiotowej uchwały

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez:
 - a) ustalenie minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, w § 11 ust. 1 ww. uchwały,

- b) określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, w § 11 ust. 2 ww. uchwały;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1440) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1a i 1b

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Rada Miejska w Brześciu Kujawskim w § 11 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustaliła minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi. Z kolei, w § 11 ust. 2 ocenionej uchwały określono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi.

Na początku należy zwrócić uwagę, że ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, ustalała sobie dowolnie, a następnie stosowała własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać określenia parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej), gdyż wynika to z powołanego wyżej przepisu cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego. Jest to jeden z podstawowych elementów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Rada Miejska w Brześciu Kujawskim nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12). Wskazany przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy. Tym samym narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniową – prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), 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).

Na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje się brak umocowania organów tworzących prawo miejscowe do dokonywania własnych ustaleń pojęciowych, odmiennych od ustawowych definicji czy sformułowań powodujących odmienne rozumienie danego terminu (por. wyrok NSA z 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10, wyrok NSA z 10 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2172/10). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 9 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), w myśl którego, powyższe ustalenia winny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, 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.

W przedmiotowym planie miejscowym, w ustaleniach szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami: B - 1MN/U, B - 2MN/U, B - 3MN/U, B - 4MN/U, C - 1MN/U, A - 1PU, D - 1PU, D - 2PU, B - 1MN/U/ZP, B - 1WZ, D - 1R, B - 1KP - Gp wprowadzono następujące ustalenia:

- 1) w § 20 ust. 10 pkt 2 uchwały: „zakaz realizacji nowych zjazdów oraz zmiany charakteru już istniejących od drogi oznaczonej symbolem B – 1KD – G*”,
- 2) w § 20 ust. 10 pkt 3 uchwały: „zakaz realizacji zjazdów od drogi oznaczonej symbolem B – 1KD – Gp*”,
- 3) w § 21 ust. 10 pkt 2 część druga (po przecinku) oraz § 24 ust. 8 część druga (po przecinku) uchwały: „zakaz obsługi od drogi krajowej (poza planem)”,
- 4) w § 22 ust. 8 część druga (po przecinku) oraz § 23 ust. 11 część druga (po przecinku) uchwały: „zakaz wykonywania nowych zjazdów oraz zmiany charakteru już istniejących”,
- 5) w § 25 ust. 6 uchwały: „ustala się zakaz wykonywania zjazdów do zabudowy istniejącej i projektowanej”.

W ocenie organu nadzoru, określając powyższe, Rada Miejska w Brześciu Kujawskim wkroczyła w kompetencje zarządcy drogi do regulowania kwestii związanych z dostępnością nieruchomości do drogi publicznej.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. 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 ww. ustawy). Zgodnie z art. 4 pkt 8 przywołanej ustawy, 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 cyt. ustawy, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. 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 przywołanej ustawy, 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 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, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 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). Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać należy, że wolą ustawodawcy jest rozstrzygnięcie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualnej budowy, w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zarządcami dróg są, w myśl 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-4 powołanej ustawy o drogach publicznych, dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta),

dla których właściwość należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony określonych kategorii dróg publicznych. Przywołana ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Powyższe ustalenia zawarte w § 20 ust. 10 pkt 2 i 3, § 21 ust. 10 pkt 2 część druga (po przecinku), § 22 ust. 8 część druga (po przecinku), § 23 ust. 11 część druga (po przecinku), § 24 ust. 8 część druga (po przecinku) oraz § 25 ust. 6 przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru, stanowią przekroczenie 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, regulacji w zakresie obsługi komunikacyjnej z dróg określonej kategorii, a tym samym realizacji zjazdów czy wyjazdów na drogi narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 648/15).

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau