



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2012 r.

Poz. 2814



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK- N11.4131.741.2012.AS2

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 10 pkt 1 i 2, § 11 ust. 2 pkt 3 lit. h oraz § 14 pkt 2 uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr XXXVI/211/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Krościna Mała.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 27 czerwca 2012 r. Rada Miasta i Gminy Prusice podjęła uchwałę nr XXXVI/211/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Krościna Mała. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 lipca 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 10 pkt 1 i 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.),
- § 11 ust. 2 pkt 3 lit. h z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 122 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a i art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 145),
- § 14 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej rozporządzeniem) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały spowodowała stwierdzenie, że Rada Miasta i Gminy Prusice uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego – w zanegowanym zakresie – naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazania wymaga, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę

opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co istotne w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

W § 10 pkt 1 i 2 uchwały Rada zapisała: w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustala się: 1) dla nieruchomości przyległych do drogi głównej ruchu przyspieszonego – 1KD-GP-zakaz zjazdów bezpośrednich, obsługa terenów przyległych z dróg niższych klas łączących się z drogą GP przez istniejące skrzyżowania na trasie drogi; 2) nieruchomości posiadające zjazdy z drogi, o której mowa w pkt 1, przez dniem wejścia w życie niniejszej uchwały mogą być obsługiwane na dotychczasowych zasadach.

W cytowanym fragmencie uchwały Rada rozstrzygnęła o zakazie lokalizacji nowych zjazdów z nieruchomości przyległych do drogi 1KD-GP, jak również o zachowaniu zjazdów już istniejących. Co więcej, Rada uznała je za obowiązujące ustalenia planu. Zdaniem organu nadzoru stanowiąc w powyższym zakresie Rada przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Wedle art. 29 ust. 1 tej ustawy, 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 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim 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 ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy).

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 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. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii spraw. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, 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 zauważyć, 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. 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. Ponadto, jak już podkreślono, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii spraw precyzuje § 4 pkt 9 Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komu-

nikacji 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.

W § 11 ust. 2 pkt 3 lit. g i h uchwały Rada zapisała: dopuszcza się modernizację cieków i rowów będących odbiornikami wód opadowych. Przed przystąpieniem do prac w obrębie sieci urządzeń melioracji szczegółowych należy sporządzić dokumentację techniczną, zawierającą sposób jej odbudowy. Tym samym Rada nałożyła obowiązek sporządzenia dokumentacji technicznej przed wykonaniem prac w obrębie sieci urządzeń melioracji szczegółowych. Tymczasem problematyka z zakresu melioracji została uregulowana przez ustawodawcę w ustawie prawo wodne. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy prawo wodne: ilekroć w ustawie jest mowa o: urządzeniach wodnych – rozumie się przez to urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności: budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy. W myśl art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy prawo wodne przepisy ustawy dotyczące wykonania urządzeń wodnych - stosuje się odpowiednio do odbudowy, rozbudowy, przebudowy, rozbiórki lub likwidacji tych urządzeń, z wyłączeniem robót związanych z utrzymywaniem urządzeń wodnych w celu zachowania ich funkcji. Zgodnie zaś z art. 122 ust.1 pkt 3 na wykonanie urządzeń wodnych wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Tryb wydawania pozwolenia wodnoprawnego został uregulowany w Rozdziale 4 ustawy prawo wodne. Część obowiązków zostało nałożonych na wnioskodawcę przez samego ustawodawcę w przepisach tego rozdziału. Część zaś obowiązków nakłada organ właściwy do wydawania pozwoleń wodnoprawnych w pozwoleniu wodnoprawnym (art. 128 ustawy prawo wodne). Niewątpliwie nie ma jednak takiej kompetencji rada gminy. Zarówno w przypadku określenia położenia zjazdów jak i określenia obowiązków w zakresie przystąpienia do prac w obrębie sieci urządzeń melioracji szczegółowych Rada Miasta i Gminy Prusice przekroczyła upoważnienie ustawowe.

Podkreślić należy, że Rada podejmując uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zobowiązana jest przestrzegać zasad i reguł sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 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. Ponadto ustawa w treści art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich między innymi szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Natomiast w art. 15 ust. 3 zostały wymienione te elementy planu, które powinny zostać uregulowane, jeśli w konkretnych okolicznościach istnieje taka konieczność. Są to elementy fakultatywne planu, których uregulowanie w konkretnej uchwale dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od woli organu stanowiącego i od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższego wynika zatem, że ustawodawca dokonał podziału elementów planu na takie, które muszą obligatoryjnie zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze iuris cogentis zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 ustawy zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu, aczkolwiek wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny. Plan musi być bowiem dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W projekcie planu ujęcie wymagań z art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1-12.

W okolicznościach tej konkretnej sprawy Rada podejmując przedmiotową uchwałę uregulowała wszystkie elementy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada ustaliła w § 14 uchwały. W § 14 pkt.1 zostały zawarte ustalenia w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem P/U. Zaś w § 14 pkt.2 Rada zapisała: dla pozostałych terenów nie wymienionych w pkt 1 (czyli terenów innych niż oznaczone na rysunku planu symbolem P/U.), przeznaczonych na cele inne niż rolne i leśne: po-

wierzchnia działek, szerokość frontu oraz kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego mogą być dowolne.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja, nie spełnia wymogów określonych w § 4 pkt 8 Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego; § 4 Rozporządzenia określa wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Wśród tych wymogów w § 4 pkt 8 wskazano ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Mianowicie ustalenia te powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Wymogi te nie zostały zachowane. Zdaniem organu nadzoru Rada nie określiła bowiem elementów wskazanych w § 4 pkt 8 Rozporządzenia dla wszystkich terenów objętych planem. W cytowanym już wyżej § 14 pkt 2 uchwały Rada zapisała: powierzchnia działek, szerokość frontu oraz kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego mogą być dowolne. W istocie więc parametry wymienione w Rozporządzeniu nie zostały określone przez Gminę. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego tylko łączne wskazanie w planie tych trzech elementów może zostać uznane za spełnienie wymogu określenia w planie zasad scalania i podziału nieruchomości. Stanowisko, wskazujące, że wymienione wyżej elementy stanowią obligatoryjną część uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu między innymi w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr/760/11. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że postanowienia niniejszego planu dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości zawarte w § 14 pkt 2 uchwały nie spełniają wymogów określonych w § 4 pkt 8 Rozporządzenia.

Ustawodawca w wskazanym już wyżej art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że 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. Mając na uwadze powyższe należałoby stwierdzić, że skoro § 14 pkt 2 uchwały nie zawiera obligatoryjnych elementów jakie powinny zawierać zasady scalania i podziału nieruchomości naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 14 pkt 2 uchwały. Dodatkowo Burmistrz Miasta i Gminy Prusice w pismach GP.33.2012 i GP.34.2012 z dnia 27 i 31 lipca 2012 oświadczył między innymi, że tylko na terenach oznaczonych symbolem P/U możliwe jest scalanie i podział nieruchomości. Wobec powyższego zapis § 14 pkt 2 został w uchwale wpisany pomyłkowo. Oznacza to, że wystarczające jest stwierdzenie nieważności samego § 14 pkt 2 uchwały bez stwierdzania nieważności tych zapisów uchwały, które odnoszą się do terenów innych niż oznaczone na rysunku planu symbolem P/U, dla których § 14 pkt 2 uchwały miał określać szczegółowe warunki scalania i podziału. Jak już wyżej wskazano plan musi być bowiem dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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:
Aleksander Marek Skorupa