WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.83.2.2019.MC2

Wrocław, 8 kwietnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

§ 17. ust. 1 we fragmencie „3US" uchwały nr X/29/2019 Rady Miejskiej Miliczu z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru rekreacji i wypoczynku w Miliczu oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 3US.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 28 lutego 2019 r. podjęła uchwałę nr X/29/2019 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru rekreacji i wypoczynku w Miliczu.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §17 ust. 1 we fragmencie „3US" uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 3US z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) 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. 2003 r. Nr 164 poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem", polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, poprzez brak powiązania terenu oznaczonego symbolem 3US z układem komunikacyjnym.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Miliczu, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Bezpośrednim uszczegółowieniem zapisu ustawowego jest §4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (lit a), a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (lit b). W planie miejscowym należy zatem zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym terenów objętym planem.

Rada Miejska w Miliczu, w §17 przedmiotowej uchwały, m.in. w stosunku do terenu oznaczonego symbolem 3US, dokonała ustalenia przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania i zabudowy. W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego ustalono, że teren oznaczony symbolem 3US nie posiada zapewnionego dostępu do drogi publicznej. Wskazany teren w planie miejscowym przeznaczony został pod teren usług sportu i rekreacji, który przeznacza się pod obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, przez które należy rozumieć budynki służące działalności sportowo-rekreacyjnej, takiej jak: hale sportowe, sale gimnastyczne, siłownie, kręgielnie, baseny, a także budowle i terenowe urządzenia sportowe jak: stadiony, boiska, kąpieliska, korty, bieżnie, trybuny i inne służące do wykonywania podobnych do wymienionych funkcji (§17 ust. 1 pkt 1 uchwały). Ponadto, teren ten przeznaczono pod zabudowę usługową służącą obsłudze terenów sportu i rekreacji, przez którą należy rozumieć obiekty towarzyszące funkcji sportowo-rekreacyjnej, jak szatnie i sanitariaty, a także drobne usługi handlu i gastronomii o powierzchni nie większej niż 20% powierzchni użytkowej budynku o przeznaczeniu sportowo-rekreacyjnym (§17 ust. 1 pkt 2) oraz dopuszczono sytuowanie placów zabaw (pkt 3). Bezspornym zatem jest, że takie przeznaczenie terenu powoduje konieczność zapewnienia mu należytej obsługi komunikacyjnej. Jedynie bowiem należyte skomunikowanie tego terenu z drogami publicznymi pozwoli na utworzenie na nim prawidłowo funkcjonującej zorganizowanej struktury przestrzennej, służącej wykorzystaniu tego obszaru zgodnie z przeznaczeniem. W chwili obecnej brak zapewnionego dostępu do drogi publicznej uniemożliwia prawidłową obsługę komunikacyjną.

W planie miejscowym należy zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym terenów objętym planem. W przypadku ustalenia przeznaczenia terenu pod tereny usług sportu i rekreacji oraz zabudowę usługową wydaje się to tym bardziej uzasadnione, bowiem adresaci planu – potencjalni odbiorcy lokalizowanych usług sportu i rekreacji, muszą mieć zapewnioną możliwość dojazdu do wskazanych terenów. W kształcie, w jakim przewiduje to plan miejscowy, możliwości takiej nie ma.

W kontekście powyższego wskazać także należy na definicję pojęcia „dostępu do drogi publicznej", przez którą należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej (art. 2 pkt 14 ustawy). Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że na terenach oznaczonych symbolami 3US i 1US/UT, 4ZP, 2WS dopuszcza się wydzielenie dojść i dojazdów do działek budowlanych o szerokości min. 6 metrów w liniach podziału geodezyjnego (§11 ust. 1 pkt 3). Niemniej jednak należy zauważyć, że - jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały - wskazany teren 3US od północnego i południowego zachodu graniczy z terenem 2MN/U, natomiast od strony północnego i południowego wschodu odpowiednio z terenem 4ZP oraz 1US/UT. Uwzględniając treść §11 ust. 1 pkt 3 uchwały nie jest zatem możliwe dokonanie ustalenia, przez który ze wskazanych terenów miałyby przebiegać dojścia i dojazdy do terenu oznaczonego symbolem 3US.

Burmistrz Gminy Milicz, w piśmie z dnia 3 kwietnia 2019 r. wyjaśnił, że: „Należy przy tym zwrócić uwagę na swego rodzaju spójność funkcjonalną terenów oznaczonych symbolami 3US i 1US/UT, których głównym celem jest pełnienie funkcji o charakterze sportowo- rekreacyjnym. Linia rozgraniczająca pomiędzy terenami 3US i 1US/UT ma za zadanie wydzielenie terenu, na którym dopuszczono dodatkową możliwość realizacji obiektów obsługi turystyki (teren 1US/UT). Z uwagi na specyfikę tych obszarów, intencją wyrażoną w planie było dopasowanie wewnętrznych podziałów, w tym w formie dojść i dojazdów do działek, w zależności od charakteru obiektów sportowych, czy rekreacyjnych. Jednocześnie określono minimalny parametr szerokości wydzielanych dość i dojazdów o wartości 6 metrów w liniach podziału geodezyjnego. Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że dla terenu 3US zapewniono dostęp do drogi publicznej, a także określono zasady powiązania tego terenu z układem komunikacyjnym, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)".

W kontekście powyższych wyjaśnień wskazać należy, że zapewniony dostęp do drogi publicznej dla terenu sąsiadującego (1US/UT) nie implikuje tego dostępu dla terenu 3US. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej, poprzez dopuszczenie możliwości wydzielenia dojść i dojazdów do działek budowlanych o szerokości min. 6 metrów w liniach podziału geodezyjnego, nie znajduje uzasadnienia w kontekście uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy). Nie ustalając w miejscowym planie obsługi komunikacyjnej dla terenu 3US Rada Miejska przeniosła obowiązek skomunikowania terenu objętego planem na inwestorów tego terenu. Tymczasem realizacja zadań z zakresu dróg publicznych, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań własnych gminy. Jak już wskazano powyżej, przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nakłada na gminę obowiązek wyznaczenia w miejscowym

planie terenów pod drogi publiczne. Rada gminy jest zatem uprawniona, aby zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy bowiem porządkowi publicznemu. Dodatkowo należy zauważyć, że plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Skutkiem braku określenia powiązania z układem zewnętrznym może być *de facto* zablokowanie możliwości zagospodarowania działki zgodnie z jej przeznaczeniem, określonym w planie miejscowym, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę, poprzez odmowę zarządcy drogi na jej skomunikowanie. Brak powyższych ustaleń uniemożliwia zagospodarowanie terenu stosownie do jego przeznaczenia oraz przyjętych zasad zagospodarowania.

Ponadto, należy zauważyć, że zarówno z uchwały, jak i załącznika graficznego nie wynika, czy wydzielenie dojść i dojazdów do działek budowlanych o szerokości min. 6 metrów w liniach podziału geodezyjnego, zapewniających dostęp do drogi publicznej dla terenu 3US, jest w ogóle możliwe. Co więcej, biorąc pod uwagę, jak rozległy jest teren 1US/UT nie sposób również ocenić, czy wydzielenie dojść i dojazdów do działek budowlanych o szerokości min. 6 metrów w liniach podziału geodezyjnego w sąsiedztwie terenu 3US, w celu zapewnienia do niego dojazdu, będzie dopuszczalne. Należy zatem stwierdzić, że samo dopuszczenie takiej możliwości nie stanowi realizacji normy z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Brak zapewnienia komunikacji dla terenu 3US należy w związku z powyższym uznać za istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenów takich jak tereny usług sportu i rekreacji, na których dopuszczalna jest zabudowa, stoi w sprzeczności także z art. 2 pkt 12 ustawy, zgodnie z którym przez "działkę budowlaną" należy rozumieć "nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej (...) spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego". Z definicji powyższej wynika, że działka, która nie posiada wyżej określonych cech oraz nie posiada dostępu do drogi publicznej, nie może być działką budowlaną.

Jak podkreślono powyżej, dostęp do drogi publicznej, w rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy, może być zapewniony przez bezpośredni dostęp do tej drogi, albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie służebności gruntowej. Tym samym, na podstawie §4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, plan miejscowy powinien określić układ komunikacyjny, jego parametry oraz klasyfikację ulic.

Powyższe stanowisko podzielił także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 572/17), w którym wskazał, że: „W świetle określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenia układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne. Z ustaleń planu nie wynika zaś aby dla terenu oznaczonego MN19 organ stanowiący gminy dokonał opracowania układu komunikacyjnego. Wyjaśnienia z odpowiedzi na skargę, że teren jest skomunikowany poprzez tereny sąsiednie, zdaniem sądu, są niewystarczające.”.

W związku z powyższym organ nadzoru uznał, że dla wskazanego powyżej terenu, którego przeznaczenie określono, jako tereny usług sportu i rekreacji oraz na którym dopuszczono sytuowanie zabudowy służącej działalności sportowo-rekreacyjnej, takiej jak: hale sportowe, sale gimnastyczne, siłownie, kręgielnie, baseny, a także budowle i terenowe urządzenia sportowe, jak: stadiony, boiska, kąpieliska, korty, bieżnie, trybuny i inne służące do wykonywania podobnych do wymienionych funkcji, brak określenia zarówno na rysunku planu, jak i w tekście planu układu komunikacyjnego, zapewniającego dostęp tego terenu do dróg publicznych, traktować należy jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Paweł Hreniak