



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 8. pkt 3 i § 11 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” uchwały nr XXIV.136.2020 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Rybnica oraz jej załącznika w zakresie „terenu zamkniętego”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kamienica, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 31 sierpnia 2020 r. uchwałę nr XXIV.136.2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Rybnica – dalej jako: uchwała.

Uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 15 września 2020 r.

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

- § 8 pkt 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 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) – dalej jako: rozporządzenie, w związku z art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), polegającym na przekroczeniu granic kompetencji prawodawczej;
- § 11 pkt 1 we fragmencie „budowlanej” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”;
- załącznik w zakresie „terenu zamkniętego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na wyznaczeniu terenu bez określenia jakichkolwiek ustaleń dotyczących jego przeznaczenia oraz zasad jego zagospodarowania.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Gminy Stara Kamienica narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności w częściach opisanych na wstępie.

1. Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 pkt 9 rozporządzenia wskazano, 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.

W zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest zatem określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Niemniej jednak ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą.

Zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Natomiast w myśl art. 29 ust. 1 i 2 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, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Również odmowa zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdu, a także odmowa budowy lub przebudowy zjazdu przez zarządcę następuje w decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwolenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może dojść do odmowy stworzenia warunków do obsługi komunikacyjnej terenu przez nowe zjazdy na konkretną drogę publiczną.

Tymczasem w § 8 pkt 3 uchwały ustalono, że w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej wyklucza się możliwość obsługi komunikacyjnej terenów przyległych do drogi głównej ruchu przyspieszonego poprzez nowe indywidualne zjazdy bezpośrednie z drogi KDGP wynikających z istniejącej struktury władania i podziałów nieruchomości.

Powszechnie obowiązujący charakter planu miejscowego powoduje, że każdy organ stosujący prawo (w tym także ten, który jest właściwy do wydania decyzji o lokalizacji zjazdu) obowiązany jest do respektowania jego ustaleń. Wskazywanie w planie zakazów względem zjazdu mogłoby zatem powodować wydawanie decyzji w oparciu o pozaustawowe kryteria jakimi obowiązany jest kierować się organ prowadzący postępowanie administracyjne.

Plan miejscowy nie może wpływać na kompetencję zarządcy drogi do udzielania zezwoleń na lokalizację zjazdów, w tym wiązać go obowiązkiem wydawania decyzji odmownych. Unormowanie zawarte w § 8 pkt 3 uchwały wykracza poza zakres kompetencji prawodawczej jaką posiada rada gminy i bezpośrednio ingeruje w ustalone ustawowo zasady lokalizowania zjazdów. Tym samym w sposób istotny narusza ono prawo i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

2. W § 11 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości 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.

Tymczasem regulacja zawarte w § 11 pkt 1 uchwały nie odnosi się do działek, lecz działek budowlanych. Należy zatem wskazać, że nie są to pojęcia tożsame. Należy bowiem odróżniać pojęcie „działki budowlanej” od pojęcia „działki”, przez które należy rozumieć działkę gruntu.

Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 ustawy i zgodnie z tą definicją jest to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Z kolei definicja działki gruntu została ustalona w art. 4 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U.

z 2020 r. poz. 65 ze zm.). Zgodnie z definicją jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie definicje legalne należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Z powyższego wynika, że ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. Tymczasem w § 9 pkt 2 lit. a i b uchwały odniesiono się właśnie do działek budowlanych. Doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności § 11 pkt 1 uchwały we fragmencie „budowlanej”.

W sposób tożsamy o posługiwaniu się – we wskazanym kontekście – pojęciem działki budowlanej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przez Radę Gminy Stara Kamienica wypowiedział się już sąd administracyjny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Wr 174/17, LEX nr 2332898 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Wr 175/17, LEX nr 2309909).

3. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, 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 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast – zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia – na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W art. 20 ust. 1 ustawy wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że plan miejscowy musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku lub oznaczenia graficzne na rysunku planu sytuują w przestrzeni prawa i obowiązki wynikające z norm ustawowych. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów, w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń.

Tymczasem dla terenu będącego – zgodnie z legendą rysunku planu – terenem zamkniętymi nie dokonano żadnych ustaleń w części tekstowej uchwały. Oznacza to, że Rada Gminy Stara Kamienica objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad ich zagospodarowania. Zaznaczyć przy tym należy, że wskazany teren zamknięty jest terenem o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określonym przez ministra właściwego do spraw transportu (decyzja nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe; Dz. Urz. MI, poz. 38), a więc regulacje planu nie mogą ograniczać się do wskazania granic tego terenu oraz granic jego stref ochronnych.

Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, który powodować musi eliminację z części graficznej uchwały wskazanego terenu zamkniętego. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym (czego konsekwencją jest konieczność stosowania do niego regulacji odnoszących się do obszarów objętych planami miejscowymi i brak możliwości stosowania tych przepisów, które odnoszą się do obszarów, na których plany miejscowe nie obowiązują), przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

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

Jarosław Obremski