



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 29 marca 2022 r.

Poz. 1437

Podpisany przez:
Magdalena Madejska
Data: 2022-03-29 09:46:30



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.147.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 marca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLV/417/2022 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu zabudowy rekreacyjnej w obrębie Stręgieł, gmina Węgorzewo.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Węgorzewie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwaną dalej ustawą, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Węgorzewo, uchwaliła Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu zabudowy rekreacyjnej w obrębie Stręgieł, gmina Węgorzewo, stanowiący częściową zmianę „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy rekreacyjnej w obrębie Stręgieł, gmina Węgorzewo” uchwalonego uchwałą Nr XXI/159/08 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 27 lutego 2008 roku.

Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została przedłożona organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2022 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, ponadto w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Stosownie zaś do § 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) - zwanego dalej rozporządzeniem, 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(...).

W myśl natomiast § 4 pkt 1 rozporządzenia, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Projekt rysunku planu miejscowego, wykonując postanowienia § 7 pkt 7 rozporządzenia, powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Zgodnie z oznaczeniami zawartymi w Załączniku nr 1 do uchwały przedłożony plan miejscowy przeznacza teren oznaczony symbolem ML.01 pod zabudowę rekreacji indywidualnej, wyznacza tereny zieleni naturalnej ZN.01 i ZN.02 na polepszenie warunków zagospodarowania terenu ML.01. Ponadto, w granicach planu zostały wydzielone: tereny zieleni urządzonej ZP.01, tereny lasów ZL.01 i teren drogi publicznej KD.01, stanowiące mniej niż połowę powierzchni terenu objętego zmianą planu.

Powierzchnia obszaru objętego zmianą planu wynosi 4,16 ha.

W § 13 ust. 2 pkt a uchwały ustalono minimalną powierzchnię działki na 1000 m² natomiast w § 20 uchwały dla terenu elementarnego ML.01, w pkt 1 ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej na 1000 m², przy czym, w skład działki budowlanej mogą wchodzić tereny oznaczone symbolem ML i ZN.

Z powyższego wynika, że na wskazanych terenach możliwe jest wydzielenie co najmniej kilkunastu działek budowlanych.

Ponadto, w § 20 uchwały dla terenu elementarnego ML.01 w pkt 2 wskazano, że „ograniczenie powierzchni działki budowlanej nie dotyczy działek wydzielanych pod komunikację wewnętrzną oraz infrastrukturę techniczną”.

Stosownie natomiast do § 20 w pkt 13, na terenie ML.01 dopuszczono „lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej realizowanych jako inwestycje celu publicznego na zasadach określonych w § 16 niniejszych ustaleń”.

Zgodnie z § 16 pkt 2 uchwały „dopuszcza się budowę nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz przebudowę istniejących sieci infrastruktury technicznej”.

W § 17 pkt 1 uchwały postanowiono, że „obsługa komunikacyjna terenu objętego planem realizowana będzie poprzez drogę publiczną (powiatową nr 1815N), oznaczoną symbolem KD.01”.

Przy tak wydzielonych terenach elementarnych, o znacznej powierzchni i ustalonych zasadach podziału działki budowlanej, niezbędne jest wyodrębnienie układu dróg wewnętrznych. Rada Miejska w Węgorzewie odstąpiła od wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu, co w ocenie organu nadzoru stanowi o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania przez organ gminy. Ponadto takimi zapisami Rada przeniosła swoje kompetencje w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów na inne organy i podmioty.

Jak zostało to zaznaczone, uchwała w §16 pkt 2 dopuszcza w granicach planu przebudowę istniejących lub budowę nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Jednak plan nie określa ani rodzaju tych urządzeń i obiektów, ani też ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów. Powyższe oznacza, że wymienione sieci i urządzenia techniczne oraz drogi mogą być prowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, z pominięciem procedury uchwalania planu.

Wskazane nieprawidłowości w ustaleniach planu jak i brak jednoznacznego ustalenia sposobu przebiegu układu komunikacyjnego i sieci urządzeń infrastruktury technicznej mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc aktem normatywnym powszechnie obowiązującym, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków ich realizacji.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym wskazuje się, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom (por. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r. o sygn. akt ; z dnia 11 października 2016 r., o sygn. akt II OSK 3314/14). Jednocześnie owa "możliwość" oznaczać musi dostateczną "pewność" planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów) zapewniających, wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej. W szczególności nie może być uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ten układ ma być zrealizowany. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r., o sygn. akt II OSK 1347/09).

Na załączniku graficznym do przedmiotowego planu miejscowego nie wydzielono żadnej drogi wewnętrznej, ani tym bardziej publicznej, tym samym nie dokonano także rozgraniczenia linią rozgraniczającą odmiennych funkcji. To zaniechanie, poza jawną sprzecznością z przepisami ustawy, w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), nie pozwala w pełni przewidzieć w jaki sposób będzie kształtowała się na

nim przyszła zabudowa. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) - traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu, musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie kolorystyczne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 9 rozporządzenia, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej.

Warto zauważyć, że w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu zabudowy rekreacyjnej w obrębie Stręgieł, gmina Węgorzewo, przedłożonej Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Węgorzewie w dniu 9 października 2020 r. zostały wyodrębnione tereny drogi wewnętrznej KDW.01. Jednak do pisma Burmistrza Węgorzewa z dnia 25 sierpnia 2021 r., skierowanego do organów uzgadniających i opiniujących, dołączono projekt odpowiadający treścią wersji przedłożonej do oceny organowi nadzoru.

Należy podkreślić, że obowiązkiem organów gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Gmina nie może zatem scedować swoich obowiązków w zakresie określenia układu komunikacyjnego obsługującego teren objęty planem miejscowym na przyszłych właścicieli nieruchomości nim objętych. Brak ściśle określonej lokalizacji przedmiotowych dróg sprawia, że plan przestaje spełniać swoją podstawową funkcję jaką jest kształtowanie przestrzeni.

Rada Gminy nie dokonując wyznaczenia dróg w części graficznej planu, istotnie naruszyła zasady jego sporządzania, ponieważ takimi postanowieniami przeniosła swoje kompetencje w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów na inne organy i podmioty. Takie scedowanie uprawnień stanowi przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego i powoduje niepewność planistyczną, sprawiając, że o ostatecznym przebiegu drogi może zdecydować inny podmiot i to w nieokreślonej procedurze (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Op 216/21).

Powyższe działania Rady Miejskiej w Węgorzewie, w ocenie organu nadzoru, wyczerpały dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Mając na uwadze powyższe, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojewski