



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 października 2020 r.

Poz. 4285

Elektronicznie podpisany przez:

Mariola Katarzyna Porczyńska

Data: 2020-10-28 13:18:16



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.386.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 października 2020 r.

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 uchwały Nr XXIII/205/20 Rady Miejskiej w Lidzbarku z dnia 24 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Główny Dworzec i ul. Działdowskiej w Lidzbarku.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Główny Dworzec i ul. Działdowskiej w Lidzbarku.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została przedłożona organowi nadzoru w dniu 2 października 2020 r.

W opinii organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Rada Miejska w Lidzbarku naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego uregulowane w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 9 a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003, Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać między innymi określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Rada Miejska w przedmiotowym planie nie określa linii rozgraniczających dopuszczonych do realizacji dróg wewnętrznych określonych w przepisie § 4 ust. 7 i 8 uchwały o treści: „Ustala się realizację dróg wewnętrznych w szerokości minimum 8,0 m” i „Ustala się realizację dróg wewnętrznych w poszczególnych terenach jako utwardzonych” oraz sieci i obiektów infrastruktury technicznej, w tym stacji transformatorowych określonych w przepisie § 12 ust. 2 i 7 pkt 5) uchwały o treści: „Dopuszcza się budowę, przebudowę i rozbudowę sieci infrastruktury technicznej, w tym w szczególności sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej” i „Dopuszcza się budowę stacji transformatorowych”. Rada Miejska nie wskazała lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu) tych elementów planu. Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto tym samym na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów. Jednakże dopuszczenie wszelkich sieci, a także obiektów infrastruktury technicznej (budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego są np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, stacje transformatorowe itp.), może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu.

Stosownie do wyżej wymienionego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym rozróżnia się tereny komunikacji (drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne) od terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, techniczno-produkcyjnej. A zatem z uwagi na odmienne przeznaczenie, winny być one rozgraniczone linią i stanowić odrębny teren elementarny. Określone przez Radę Miejską w § 4 ust. 7 i 8 i § 12 ust. 2 i 7 pkt 5) uchwały przeznaczenie terenów stanowi o nierozgraniczeniu funkcji tych terenów i może na etapie procesu realizacyjnego rodzić konflikty przestrzenne (w szczególności społeczne), a tym samym naruszać ład przestrzenny. Wprowadzenie w uchwale takich regulacji powoduje dodatkowo naruszenie władztwa planistycznego przez gminę, gdyż prowadzi de facto do scedowania uprawnień przysługujących jedynie radzie gminy do ustalania przeznaczenia terenów, na inne podmioty, na etapie procesu budowlanego. Tak sformułowane ustalenia rodzą jednocześnie dowolność, a przez to i trudności interpretacyjne np. dla administracji architektoniczno-budowlanych. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (w oparciu o wyrok z dnia 16 czerwca 2008 r. WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 407/08). Z brzmienia art. 4 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż w planie miejscowym dokonuje się rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, czyli konkretyzuje się lokalizację takiego zamierzenia, a nie dopuszcza się przeznaczenia terenów na cele publiczne. Przekonuje o tym art. 15 ust. 3 pkt 4 a, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r. sygn. II SA/Ol 660/18). Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona jednakże scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania, czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom (w oparciu m.in. o wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 07.09.2011 r. sygn. II SA/Rz455/11).

Ponadto, Rada Miejska w Lidzbarku naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego i przekroczenie upoważnienia i kompetencji ustawowych przez gminę. Przepis § 12 ust. 12 uchwały o treści: „Ustala się zakaz obsługi komunikacyjnej z drogi oznaczonej symbolem 5KDG”, stanowi o naruszeniu kompetencji zarządcy drogi wojewódzkiej. Plan miejscowy winien ustalić zasadę obsługi komunikacyjnej, wskazując jedynie z której drogi ma nastąpić obsługa danego terenu. Z jakim układem nadrzędnym będzie on powiązany. Ustalenia planu natomiast nie mogą odnosić się do kwestii zakazu zjazdów, albowiem tak należałoby rozumieć zakaz obsługi komunikacyjnej z drogi wojewódzkiej Nr 544. W ramach wymogu ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także z brzmienia art. 29 ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. 470 ze zm.), wynika jednoznacznie, że organ sporządzający i rada gminy nie posiadają kompetencji do wprowadzania zakazów, nakazów, dopuszczeń, ani precyzowania lokalizacji zjazdu z drogi wojewódzkiej. Takie uprawnienia posiada w tym przypadku jedynie zarządca drogi – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie. Tożsame stanowisko zawierają wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013 r. sygn. II SA/Wr 70/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r. II SA/Wr 14/13 oraz wyrok WSA w Białymstoku sygn. akt: II SA/Bk 1326/15.

Powyższe działania Rady Miejskiej w Lidzbarku wyczerpały dyspozycję art. 28 ust. 1 ww. 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 powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

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 Chojecki