



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 4903

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.58.2019.MS2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 sierpnia 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 12 pkt 2 lit. d, § 13 ust. 1 pkt 2 w części "rozbudowę" i "oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej", § 21 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie w jakim ustala on tereny 2UP i 3UP uchwały nr VIII/159/2019 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domasław.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę nr VIII/159/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domasław, dalej „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 lipca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie:

- 1) **§ 12 pkt 2 lit. d** uchwały z istotnym naruszeniem 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), dalej u.p.z.p., w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), dalej pr. bud., poprzez ustalenie zasad budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem,
- 2) **§ 13 ust. 1 pkt 2 w części "rozbudowę" i "oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej"** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), dalej rozporządzenie, poprzez dopuszczenie rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po rozbudowie lub budowie,
- 3) **§ 21 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie w jakim ustala on tereny 2UP i 3UP** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia, poprzez nieprawidłowe **określenie wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP.**

Na wstępie wyjaśnić 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

I

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W skarżonej uchwale dla nowo wydzielanych dróg wewnętrznych i ciągów pieszo-jezdnych wprowadzono m.in. wymóg co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy są one dłuższe niż 150 m (§ 12 pkt 2 lit. d uchwały). W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wprowadzenie takiej regulacji ogranicza w sposób nieuprawniony możliwość zagospodarowania terenów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Upoważnienie gminy do ingerencji w prawo własności wynika natomiast wprost z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpływają zatem na sposób wykonywania prawa własności, a gmina ma możliwość planowania przestrzeni publicznej niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy określa przy tym szereg równorzędnych przesłanek, które winny zostać wzięte pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymieniając wśród nich w pkt 1 wymagania ładu przestrzennego, w pkt 7 - prawo własności, a w pkt 9 - potrzeby interesu publicznego. Ustalając w planie miejscowym rozwiązanie komunikacyjne organy gminy obowiązane są uwzględnić prawo własności przysługujące właścicielom wszystkich działek objętych zapisami kwestionowanego planu, w tym także w zakresie planowanego dostępu do drogi publicznej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 września 2017 r., II SA/Op 249/17).

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że jedną z podstawowych zasad prawa budowlanego jest zasada wolności budowlanej. Zasada ta została zamieszczona wśród przepisów ogólnych pr. bud. i wyrażona w art. 4 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, istotą zasady wolności budowlanej jest przyznanie każdemu, kto wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, prawa zabudowy nieruchomości gruntowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami (por. też art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Źródłem wolności budowlanej jest konstytucyjna zasada ochrony prawa własności. Podkreślić jednak trzeba, że prawo własności może podlegać ograniczeniom, a co za tym idzie, także ochrona własności nie ma charakteru absolutnego.

Mimo, że zasada wolności budowlanej wywodzona jest z istoty cywilnoprawnej konstrukcji prawa własności (korzystania z rzeczy), to bez wątpienia zasada wolności budowlanej (podobnie jak samo prawo własności) kształtowana jest przede wszystkim przez normy szczegółowe, w dużej mierze o charakterze publicznoprawnym (wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09). Normy administracyjnoprawne wyznaczają bowiem granice zasady wolności budowlanej, a więc stanowią przykład reglamentacji administracyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2342/10). W przedmiocie decydowania o sposobie zabudowy nieruchomości pojawia się więc potrzeba wprowadzenia właściwych tej materii ograniczeń publicznoprawnych, mających postać nakazów i zakazów typu policyjnego, chroniących ważne, z punktu widzenia ogółu, wartości czy dobra (estetyka, bezpieczeństwo, zapewnienie odpowiednich warunków zdrowotnych i higienicznych, ochrony środowiska itp.), a także konieczność wyważenia wymogów interesu publicznego i indywidualnych zamierzeń inwestycyjno-budowlanych (zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności). Ponadto, nie można wykluczyć sytuacji, w której ze wskazanych wyżej względów, wyłączona zostanie w ogóle możliwość zabudowy nieruchomości. Zasada wolności budowlanej nie jest zatem, podobnie jak prawo własności, prawem absolutnym. Co ważne, każde ograniczenie tej zasady jest zawsze ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności.

Podkreślić należy, że dostęp do drogi publicznej z terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę musi uwzględniać strukturę własności na danym terenie, wielkość działek geodezyjnych oraz charakter zabudowy określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 443/17). Skarżona uchwała obejmuje swoim obszarem całą wieś Domasław. Większość terenu objętego opracowaniem została przeznaczona pod zabudowę, w tym także wiele rozległych terenów, które obecnie w ogóle nie są zabudowane (np. tereny 12MN i 13MN) lub są zabudowane w niewielkim stopniu (np. tereny 11MN i 14MN). Zabudowa tych terenów będzie wymagała zapewnienia poszczególnym działkom budowlanym m.in. dostępu do drogi publicznej. Szczegółowe uregulowania tego dostępu zostały określone w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), dalej r.w.t. Przepis ten stanowi, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojście umożliwiające dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m (ust. 1). Dopuszcza się zastosowanie dojazdu i dojścia do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszcy oraz ruch i postój pojazdów (ust. 2).

Przywołane regulacje r.w.t. nie odnoszą się do ilości włączeń dróg wewnętrznych lub ciągów pieszo-jezdnych do dróg publicznych. Wręcz przeciwnie – wprowadzają obowiązek zapewnienia dojazdu i dojścia do działki budowlanej, czyli dopuszczają możliwość aby była to droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny prowadzący tylko od drogi publicznej do działki budowlanej. Zatem regulacja § 12 pkt 2 lit. d uchwały wprowadzająca nakaz wykonania co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny są dłuższe niż 150 m w sposób nieuprawniony ogranicza prawo własności podmiotów zamierzających realizować zabudowę na działkach budowlanych nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Wykonanie inwestycji na terenach przeznaczonych pod zabudowę może być niemożliwe właśnie ze względu na brak realnej możliwości wykonania dojazdu do działki budowlanej zgodnie z postanowieniami § 12 pkt 2 lit. d uchwały.

II

W § 13 ust. 1 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (§ 13 uchwały obejmuje regulacje dotyczące infrastruktury technicznej). Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 9 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, 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.

Mając na względzie takiej rozumienie infrastruktury technicznej należy wskazać, że § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały o treści „dopuszcza się modernizację, przebudowę, rozbudowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej, pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi” odnosi się do wszelkich elementów infrastruktury.

„Infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować – między innymi – urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu. Trzeba zatem zauważyć, że o ile przebudowa infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle rozbudowa i zmiana przebiegu (czyli w rzeczywistości budowa) takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń

w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie i rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu budowanej, czy rozbudowywanej infrastruktury technicznej.

Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być bowiem kształtowane na zasadzie planowanych czy też projektowanych (także w ramach dopuszczenia budowy i rozbudowy) bez ustalenia ich usytuowania. Budowa sieci, tak jak jej rozbudowa, która zmieni jej usytuowanie powodować będzie nie tylko wyznaczenie albo przesunięcie samej sieci, ale także granic stref ochronnych, a zatem potencjalne modyfikacje w zasadach korzystania z terenów, które aktualnie w strefach tych się nie znajdują, a byłyby nimi objęte po dokonanej budowie lub rozbudowie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2018 r., II SA/Wr 188/18). W związku z powyższym budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalna, a tym samym zasadne jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności wskazanego fragmentu uchwały.

III

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia stanowiący, że ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać 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. Kwestionowana uchwała w § 21 wprowadza ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP. Przeznaczenie podstawowe tych terenów to usługi publiczne, usługi z zakresu kultury, niepublicznych usług oświaty, niepublicznych usług zdrowia i pomocy społecznej oraz zabudowa mieszkaniowa (§ 21 ust. 1). Biorąc pod uwagę przeznaczenie terenów nie budzi wątpliwości, że uchwała powinna określać ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań i powierzchni obiektów usługowych. Tymczasem § 21 ust. 7 uchwały wprowadza regulację, zgodnie z którą na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: 1) przy realizacji inwestycji wymagane jest zapewnienie miejsc parkingowych: a) nie mniej niż 5 miejsc parkingowych; b) do bilansu miejsc parkingowych dopuszcza się wliczenie miejsc parkingowych zlokalizowanych w liniach rozgraniczających sąsiadujących ciągów lub dróg publicznych.

W ocenie organu nadzoru brak uregulowania jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem terenów 2UP i 3UP stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tego terenu, tj. w całości § 21 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2019 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Rady Gminy Kobierzyce o odniesienie się do stwierdzonej nieprawidłowości. W odpowiedzi z dnia 7 sierpnia 2019 r. wskazano, że na terenach 2UP i 3UP planowane są inwestycje celu publicznego, takie jak boiska sportowe, place zabaw oraz zieleń urządzona, co uniemożliwia określenie ilości stanowisk postojowych w stosunku do ilości mieszkań czy powierzchni usług. Jednak deklaracja, że na terenach 2UP i 3UP zostaną zrealizowane tylko inwestycje z zakresu usług publicznych nie powoduje braku wadliwości uchwały. Po pierwsze w odniesieniu do usług publicznych istniała możliwość określania ilości stanowisk postojowych w sposób prawidłowy. Po drugie, wskazane wyżej wyjaśnienia Gminy nie powodują, że inne przeznaczenia podstawowe na tym terenie nie powstaną. Przykładowo jeśli teren zostanie sprzedany prywatnemu inwestorowi, który będzie realizował na nim zabudowę mieszkaniową wielorodzinną objętą jednym wnioskiem o pozwolenie na budowę to dla wszystkich mieszkań będzie musiał zapewnić tylko 5 stanowisk postojowych. Podkreślić należy, że brak któregośkolwiek z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie

objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności (A. Kosicki [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), LEX/el., wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293). W przedmiotowej sprawie odniesienie wymaganej ilości miejsc parkingowych do inwestycji istotnie narusza cytowane wyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Ustalenia w tym zakresie są bowiem niezbędne dla możliwości prawidłowego wykonywania uchwały.

Do tego postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być jasne dla jego odbiorców oraz uwzględniać wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Regulacja § 21 ust. 7 uchwały przenosi kompetencję w zakresie określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania na inwestora. W zależności od ilości pozwoleń na budowę wydanych dla wskazanych terenów inna będzie wymagana liczba stanowisk. Każda decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę odnosi się bowiem do jednej inwestycji (nawet jeśli składa się na nią szereg obiektów budowlanych). Jeśli więc cały teren zostanie objęty jednym zamierzeniem budowlanym to wymagane będzie tylko 5 miejsc parkingowych. Jeśli natomiast na terenie będzie realizowanych kilka inwestycji to liczba wymaganych miejsc do parkowania będzie się zmieniać. Taka dowolność w kształtowaniu przestrzeni jest niedopuszczalna.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

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:
P. Hreniak