



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 sierpnia 2020 r.

Poz. 4735

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.119.2.2020.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 sierpnia 2020 r.

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

§ 11 pkt 1 lit. d) we fragmencie „R” oraz § 11 pkt 2 lit. b) i lit. e) we fragmencie „R”, § 12 pkt 4 i 6, § 16 pkt 4, § 17 pkt 4, § 18 pkt 4, § 19 pkt 4, § 20 pkt 4, § 21 pkt 3, § 23 pkt 4, § 24 pkt 4, § 25 pkt 4 uchwały nr XX/191/20 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Sulęcín - Szostakowice dla terenu wsi Sulęcín.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 6 lutego 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), w związku z uchwałą nr XII/105/11 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 27 października 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Sulęcín - Szostakowice dla terenu wsi Sulęcín, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice, Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XX/191/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Sulęcín -Szostakowice dla terenu wsi Sulęcín, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 13 lutego 2020 r. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 17 lipca 2020 r. (przekazana pismem z dnia 7 lipca 2020 r., znak sprawy WPR.6723.21.2.2020.AS).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 11 pkt 1 lit. d) we fragmencie „R” oraz § 11 pkt 2 lit. b) i lit. e) we fragmencie „R” uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem R, RM w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne,

- § 12 pkt 4 i 6, § 16 pkt 4, § 17 pkt 4, § 18 pkt 4, § 19 pkt 4, § 20 pkt 4, § 21 pkt 3, § 23 pkt 4, § 24 pkt 4, § 25 pkt 4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej także „ustawą”, 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), w związku z art. 20 ust. 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), poprzez wykroczenie poza ustawowe kompetencje.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Siechnicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

I

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Ogólne przepisy dotyczące powyższej materii zawarte zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale 2 działu III tej ustawy, zatytułowanym „Scalanie i podział nieruchomości”, w art. 101 ust. 2 wskazano, iż: „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne”. W związku z powyższym przeprowadzenie procedury scalenia i podziału, o którym mowa w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy ma nastąpić na obszarze objętym planem miejscowym i przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne i leśne.

Rada Miejska w Siechnicach, w wykonaniu normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określiła w uchwale szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W § 11 uchwały postanowiono: „W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem ustala się: 1) minimalna powierzchnia działki na terenach oznaczonych symbolami: a) MN, MN/U - 1000 m² w przypadku realizacji zabudowy wolnostojącej i 500 m², w przypadku realizacji zabudowy bliźniaczej, b) US - 1500 m², c) U - 500 m², d) R, WS, ZP, E, K, KDL, KDD, KDW, KPJ - 1 m²; 2) minimalna szerokość frontu działki na terenach oznaczonych symbolami: a) MN, MN/U - 20 m w przypadku realizacji zabudowy wolnostojącej i 10 m w przypadku realizacji zabudowy bliźniaczej, b) RM - 25 m, c) U - 20 m, d) US - 30 m. e) R, WS, ZP, E, K, KDL, KDD, KDW, KPJ - 1 m; 3) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego od 750 do 1050.”, przyjmując minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych dla terenów oznaczonych symbolem R (tereny rolnicze) oraz minimalną szerokość frontu działki na terenach RM (zabudowa zagrodowa) oraz terenach R. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że Rada Miejska określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych.

Zauważyć należy w odniesieniu do terenów RM, że zabudowa zagrodowa jest kategorią zabudowy o charakterze rolnym, którą cechuje m.in. prowadzenie gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi również budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Odnosnie pojęcia „zabudowy zagrodowej”, w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., (sygn. akt

II OSK 1536/07), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pojęcie to należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza. Domy mieszkalne jednorodzinne (budownictwo zagrodowe) wchodzą w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, jeśli zamieszkałe są przez rolników i służą obsłudze gospodarstwa rolnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 1998 r., II SA 713/98).

W przepisie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału, jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można.

Powyższe znajduje także uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że „jakkolwiek treść art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 pkt 1 i w zw. z art. 22 ustawy [o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - przyp.] oraz w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia może budzić pewne wątpliwości (gdy weźmie się dodatkowo pod uwagę treść przepisów Rozdziału 2 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), to z uwagi na treść art. 92 ust. 1 i 2 oraz art. 102 ust. 2 tej ostatniej ustawy należy zdaniem Sądu przyjąć, że szczegółowe zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości powinny być sformułowane w planie miejscowym w stosunku do wszystkich terenów objętych tym planem (w których podział i scalenie lub tylko podział jest dopuszczalny i nie został przez zapisy planu wykluczony), z wyjątkiem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7.10.2010 r., sygn. akt II SA/Gl 164/10). Stanowisko takie zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 3 listopada 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 659/16) wskazując, że: „Przyjmując, że przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ planistyczny, podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II OSK 424/10). Ujęcie w planie miejscowym obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1-12 tego przepisu, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. Komentarz do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004, [w:] LEX). Nie jest konieczne zatem określanie zasad scalania i podziału nieruchomości w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych, do nich bowiem nie stosuje się przepisów działu III, rozdziału 2 u.g.n., co wynika wprost z art. 101 ust. 2 u.g.n.” (podobnie także WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/598/14, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt. II SA/Wr 398/17 oraz w wyroku z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt. II SA/Wr 455/17).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska, dokonując tego rodzaju ustaleń w stosunku do terenów oznaczonych symbolami R i RM, naruszyła w sposób istotny przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

II

Ponadto, Rada Miejska w Siechnicach w niżej wskazanych zapisach uchwały uregulowała kwestie dotyczące zjazdów z dróg.

W § 12 pkt 4 i pkt 6 uchwały postanowiono: „4) zjazdy bezpośrednie do obsługi komunikacyjnej działek budowlanych nowo wydzielanych i istniejących należy realizować z dróg oznaczonych symbolami KDD, KDW i KPJ; (...) 6) dopuszczenie realizacji zjazdów bezpośrednich, na działki budowlane nowo wydzielane i istniejące, włączonych z dróg oznaczonych symbolami KDL wyłącznie na warunkach określonych w ustaleniach szczegółowych dla terenów;”, a w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów wprowadzono niżej cytowane zapisy. W § 16 pkt 4 uchwały postanowiono, że: „4) obsługa komunikacyjna: a) zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 4; b) dla istniejących działek budowlanych przylegających do drogi oznaczonej symbolem 1.KDL dopuszczenie wykorzystania do ich obsługi istniejących zjazdów włączonych do tej drogi.”. W § 17 pkt 4 uchwały wprowadzono zapis: „4) obsługa komunikacyjna: a) zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 4, b) dla istniejących działek budowlanych przylegających do drogi oznaczonej symbolem 1.KDL dopuszczenie wykorzystania do ich obsługi istniejących zjazdów włączonych do tej drogi, c) obowiązuje zakaz realizacji zjazdów bezpośrednich, do nowo wydzielanych działek budowlanych, włączonych z drogi oznaczonej symbolem

1.KDL”, a w § 18 pkt 4 uchwały regulacje, zgodnie z którymi: „4) obsługa komunikacyjna: a) zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 4, b) dla istniejących działek zagrodowych przylegających do drogi oznaczonej symbolem 1.KDL dopuszczenie wykorzystania do ich obsługi istniejących zjazdów włączonych do tej drogi, c) dopuszczenie wykorzystania istniejących zjazdów bezpośrednich i wykonywania nowych zjazdów z drogi oznaczonej symbolem 2.KDL na działki zagrodowe istniejące i nowo wydzielane.”. W § 19 pkt 4 uchwały Rada Miejska postanowiła: „4) obsługa komunikacyjna: obsługa działek budowlanych istniejących i nowo wydzielanych z istniejącego zjazdu bezpośredniego włączonego drogi oznaczonej symbolem 1.KDL.”, a w § 21 pkt 3 uchwały postanowiono, że: „3) obsługa komunikacyjna: z istniejących zjazdów włączonych do dróg oznaczonych symbolami 1.KDL i 2.KDL, zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 4.”. W § 24 pkt 4 uchwały zapisano, że: „4) obsługa komunikacyjna: zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 4 oraz istniejących zjazdów bezpośrednich włączonych do dróg oznaczonych symbolami 1.KDL i 2.KDL.” zaś zgodnie z § 25 pkt 4 uchwały: „4) obsługa komunikacyjna: z projektowanego zjazdu bezpośredniego włączonego do drogi oznaczonej symbolem 2.KDL.”. W § 20 pkt 4 i w § 23 pkt 4 uchwały Rada Miejska odniosła się do regulacji zawartej w § 12 pkt 4 uchwały: „obsługa komunikacyjna: zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 4.”.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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. Decyzja administracyjna (zezwolenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego.

Wobec powyższego, wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczących zjazdów z dróg, wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 472/16 „(...) gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które zastrzeżone są dla zarządców dróg. Tym bardziej, że jak wynika z przepisu art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Nie można by jednak przyjąć, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być owym «wymogiem technicznym», którym ma się kierować zarządca drogi rozpatrując wniosek o lokalizację zjazdu z drogi. Ingerencja rady gminy w kompetencje zarządcy drogi byłaby nieuprawniona nawet gdyby przyjąć, że problem zjazdów dotyczy tylko dróg gminnych (w omawianym przypadku dotyczy także dróg krajowych). Należy bowiem zauważyć, że zarządcą drogi nie jest organ uchwałodawczy gminy.”.

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 ustaleń planu. Rada Miejska poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, zakazów, nakazów, dopuszczeń zjazdów z dróg naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących

zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2097/15). Kwestionowane unormowania wykraczają zatem poza zakres kompetencji Rady, a zatem ich podjęcie stanowiło istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa