



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.72.25.2014.MS1

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

wydział INKG data wpływu 2014 - 11 - 05

Nr 4224

Skierowano p. Kosiński

Wrocław, 30 października 2014 r.

(2)

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim Nr L/507/14 z 25 września 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu nr 2 miasta Lwówek Śląski (dalej jako: **Uchwała**) w części:

- § 3 pkt 3 we fragmencie: „(...) za zgodą zarządcy drogi(...)”;
- § 4 ust. 1 pkt 1 Uchwały we fragmencie: „(...)32ZL(...)”;
- Załącznik graficzny nr 1 (dalej powoływany jako: **Załącznik nr 1**) w zakresie obszaru **32ZL**.

UZASADNIENIE

Na sesji 25 września 2014 r., działając m.in. na podstawie art. 20 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej: **Ustawa**) Rada Miejska w Lwówku Śląskim podjęła Uchwałę.

Burmistrz Gminy i Miasta Lwówek Śląski wypełniając obowiązek wskazany w art. 90 ustawy samorządowej, przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 3 października 2014 r., pismo z 1 października 2014 r., BR.0007/30/2014.

Analiza Uchwały z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem doprowadziła do stwierdzenia podjęcia postanowień:

- § 3 pkt 3 (błędnie oznaczonego jako pkt 2) we fragmencie: „(...) za zgodą zarządcy drogi(...)” z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587, dalej: **Rozporządzenie**) w zw. z art. 28 ust. 1 Ustawy;
- § 4 ust. 1 pkt 1 Uchwały we fragmencie: „(...)32ZL(...)” oraz Załącznik nr 1 w zakresie obszaru **32ZL** z naruszeniem art. 15 ust. 1 Ustawy oraz § 8 ust. 2 zdanie 1 Rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 Ustawy.

Omówienie motywów niniejszego aktu nadzoru należy poprzedzić przywołaniem treści przepisu art. 28 ust. 1 Ustawy. Stosownie do tej normy: „**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 części.**”

Ze względu na fakt, iż ułomności Uchwały noszą cechy naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy przybliżyć na czym one polegają. W ślad za orzecznictwem wypada wskazać, że „(...) zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej.” Powyższe wyrażono w uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 330/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Podkreślenia wymaga, że przytoczony pogląd nawiązuje do wypracowanego stanowiska judykatury w obszarze rozumienia i zakresu tej instytucji. Orzecznictwo, w obliczu milczenia Ustawodawcy, podjęło się doprecyzowania co należy rozumieć pod pojęciem „zasad sporządzania planu miejscowego”. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, dla przedstawienia pełnego obrazu

omawianej instytucji, że Ustawodawca nie wskazał aby naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu miejscowego miało charakter kwalifikowany – „istotny”. Jest to rozwiązanie odmienne od tego wyrażonego w przepisach ustawy o samorządzie gminnym (art. 91) czy też w przypadku naruszenia trybu sporządzania tego aktu. Wypływa z tego wniosek, że **każde** naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego upoważnia do stwierdzenia nieważności w całości bądź wymaganej części.

Postanowieniem § 3 pkt 3 (błędnie oznaczonego jako pkt 2) Uchwały Normodawca lokalny dokonał zmiany § 5 ust. 8 uchwały nr XIII/111/11 z 27 października 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru nr 2 miasta Lwówek Śląski. Zmieniane postanowienie było umiejscowione w części poświęconej unormowaniu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu układu komunikacyjnego. Stanowiło to uregulowanie obligatoryjnego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyrażonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy - zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Koresponduje z tym postanowienie § 4 pkt 9 Rozporządzenia, które stanowi, 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; (...)”.

Rada Miejska w Lwówku Śląskim w odniesieniu do terenów oznaczonych od 1KDW do 19KDW przyjął, że „(...) dopuszcza się lokalizację chodników, ścieżek rowerowych, miejsc postojowych, zieleni, sieci infrastruktury technicznej, urządzeń obsługi komunikacji zbiorowej **za zgodą zarządcy drogi** (...)”. Przywołany fragment postanowienia § 3 pkt 3 (błędnie oznaczonego jako pkt 2) Uchwały w części „(...) **za zgodą zarządcy drogi** (...)” stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy oraz § 4 pkt 9 Rozporządzenia. Przywołany passus Uchwały to przejaw wykroczenia poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w kształcie określonym wskazanymi przepisami Ustawy i Rozporządzenia.

Określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu układu komunikacji, o których mowa w powyższych przepisach, lokalny Prawodawca nie był uprawniony do nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód od takiego podmiotu jak zarządca drogi. Z art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy i § 4 pkt 9 Rozporządzenia nie wynika norma prawna pozwalająca na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania tego typu uzgodnień z zarządcą drogi.

Stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w tym zakresie stanowi nawiązanie do dorobku judykatury komentującego konsekwentnie tego typu ułomności w kontekście art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy i § 4 pkt 9 Rozporządzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: „Przepisy te (tj. art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy i § 4 pkt 9 Rozporządzenia) nie zawierają upoważnień dla organu gminy do uregulowania zadań lub kompetencji zarządcy drogi, bądź nakładania ograniczeń na inwestorów lub właścicieli nieruchomości, czy przeciwnie, ustanawiania na ich rzecz określonych uprawnień, bowiem unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach. Przywołane uregulowania nakazują radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami. Ponadto zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami i forma działania określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego (por. art. 20 czy art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - Dz.U. z 2013 r. poz. 260) - w którym postanowiono, że 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.). Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje bowiem upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. W zakresie władztwa planistycznego gminy przyznanego jej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mieści się więc kompetencja do normowania kwestii już uregulowanych w aktach wyższego rzędu. W rezultacie Rada Gminy wychodząc poza zakres upoważnienia ustawowego naruszyła konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa”.

W obliczu powyższego pojawiła się konieczność stwierdzenia nieważności postanowienia § 3 pkt 3 (błędnie oznaczonego jako pkt 2) Uchwały we fragmencie: „(...) za zgodą zarządcy drogi(...)”.

W realiach analizowanej sprawy zaistniał stan, w którym w części graficznej określono przeznaczenie pewnego obszaru, przyjęto ustalenia obowiązujące (linie rozgraniczające) do czego jednocześnie nie nawiązuje część tekstowa Uchwały. Taki mankament pojawił się w odniesieniu do terenu oznaczonego **32ZL**. Do tego stwierdzenia prowadzi łączna analiza dwóch aktów Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim: Uchwały i zmienianej przez nią uchwały nr XIII/111/11.

Zmieniany akt w postanowieniu § 5 ust. 51 przewidywał, że: „Dla terenów oznaczonych symbolami od 1ZL do 31ZL ustala się:

- 1) *przeznaczenie podstawowe – lasy;*
- 2) *gospodarkę leśną należy prowadzić zgodnie z wymogami ochrony środowiska oraz w oparciu o plany urządzania lasów.”*

Ilustracja powyższego znalazła się załączniku graficznym nr 1 – rysunek planu.

Rada Miejska w Lwówku Śląskim wprowadzając zmianę do uchwały XIII/111/11 w zakresie wykreowania nowego terenu oznaczonego symbolem **32ZL**, ograniczyła się jedynie do ujęcia go na rysunku planu miejscowego. Obszar ten nie znalazł odzwierciedlenia w tekście aktu prawa miejscowego. Należy wskazać, że analogiczny zabieg został poczyniony w stosunku do terenu 19KDW, który również nie był ujęty w pierwotnym brzmieniu uchwały XIII/111/11. Legislator lokalny fakt ujęcia tego terenu w Załączniku nr 1 konsekwentnie powiązał z nowelizacją postanowienia § 8 ust. 5 (co znalazło miejsce w postanowieniu § 3 pkt 3 Uchwały – błędnie oznaczonego jako pkt 2), który w pierwotnym kształcie nie przewidywał terenu oznaczonego symbolem 19KDW. Zabieg taki to nie tylko kwestia redakcji tekstu aktu prawa miejscowego. Stanowi jednocześnie spełnienie oczekiwań Ustawodawcy w zakresie oznaczenia w tekście przeznaczenia terenu oraz innych wymaganych przepisami prawa postanowień kształtujących sposób zagospodarowania. Niewystarczającym tutaj jest ujęcie danego terenu jedynie w załączniku graficznym nawet pomimo określenia w nim przeznaczenia terenu za pomocą oznaczeń barwnych i symbolicznych.

Opisanego zabiegu dotyczącego terenu 19KDW nie zastosowano w przypadku terenu oznaczonego **32ZL**. Obszar ten ujęto w Załączniku nr 1 bez jednoczesnego uwzględnienia w części tekstowej Uchwały.

Dla potrzeb niniejszego aktu nadzoru należy przypomnieć koncepcję Ustawodawcy w zakresie kształtu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Akt ten składa się z części tekstowej i graficznej. Wynika to jednoznacznie z postanowień art. 15 ust. 1 („*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną (...)*”) i art. 20 ust. 1 Ustawy („*Plan miejscowy uchwała rada Gminy (...). Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*”). Ponadto Autor Rozporządzenia w § 8 ust. 2 zdanie 1 przyjął, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”

Wypada podnieść, że kwestia integralności części tekstowej i części graficznej projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ich wzajemnego uzupełniania się są cechami akcentowanymi w orzecznictwie. W tym zakresie m.in. trafna uwaga poczyniona w uzasadnieniu do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 86/09 *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*.

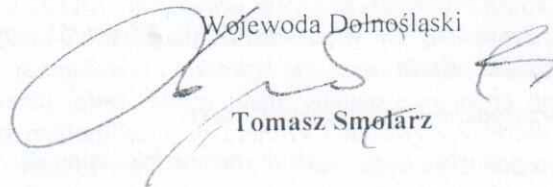
Na gruncie analizowanego aktu Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim naruszono zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie jego kształtu treściowego wyrażonego w przepisie art. 15 ust. 1 Ustawy oraz § 8 ust. 2 zdanie 1 Rozporządzenia. Stwarza to konieczność stwierdzenia nieważności postanowienia § 4 pkt 1 Uchwały we fragmencie: „(...)32ZL(...)” oraz fragmentu Załącznika nr 1 w części dotyczącej obszaru oznaczonego 32ZL.

W obliczu powyższego niniejszy akt jest konieczny i zasadny.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski



Tomasz Smolárz