



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 lipca 2019 r.

Poz. 3586

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.369.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 lipca 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/8/2019 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 30 maja 2019 r., w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowo terenów mieszkaniowo-usługowych, w części dotyczącej:

- § 6 pkt 6,
- § 8 ust. 2 pkt 2,
- § 16 ust. 1 zd. 2 i ust. 3 zd. 2,
- § 19 oraz
- § 34.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 27 oraz art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mrągowa, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Przedmiotem podjętej uchwały jest wprowadzenie zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowo terenów mieszkalno-usługowych.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Gmina realizując przysługujące jej władztwo planistyczne ma prawo uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale jedynie przy zachowaniu zasad i trybu jego sporządzania, określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ww. ustawy wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wyrok z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 ww. rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)” oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wyrok z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”(podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrok z dnia 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, wyrok z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 318/14, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt: II OSK 1377/13).

W świetle poglądów judykatury, które znajduje odzwierciedlenie w doktrynie wynika, że zarówno z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.

Przeprowadzona analiza przedmiotowej uchwały oraz dokumentacji planistycznej wykazała, iż na terenie elementarnym oznaczonym symbolem: **1.1.MW** (§19) i **2.15.MW** (§ 34) (w myśl rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sklasyfikowany jako teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) dopuszczono, odpowiednio w pkt 1 lit. a i b § 19 oraz pkt 1 lit. a i b § 34 funkcję usługową. Tym samym, niniejszy teren elementarny z uwagi na chociażby powyższe postanowienia nosi znamiona terenu

mieszkaniowo-usługowego (łącznie przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i zabudowę usługową, a więc oznaczenie na rysunku planu nie przystaje do ustaleń tekstowych, co

stanowi naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej, co wynika z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z powołanych przepisów, a także stanowiska judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć brak zgodności pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części § 19 i § 34. Z uwagi na wyeliminowanie powyższych postanowień zaistniała również konieczność stwierdzenia nieważności § 6 pkt 6 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 uchwały, odnoszących się do kwestionowanych postanowień.

Należy jednocześnie podkreślić, iż jeżeli inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej uchwalonego planu, będącej jego integralnym elementem, a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób

wiązący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy.

Dodatkowo ustalenia planistyczne, odnoszące się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zawierają postanowienia dotyczące zjazdów, w §16 ust. 1 zd. 2 oraz § 16 ust. 3 zd. 2 uchwały Rada, postanowiła odpowiednio, iż: „Nie dopuszcza się bezpośrednich zjazdów na działki z drogi 1.001.KDGP.” oraz „Bezpośrednie zjazdy na działki budowlane należy realizować wyłącznie z terenów dróg klasy: KDL, KDD i KDW.”.

Powyższe postanowienia wkraczają w kompetencje zarządcy drogi, w szczególności drogi krajowej.

Zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, 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 ramach wymogu ustawowego, wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, którego uszczegółowienie zawierają przepisy ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 29 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, z zastrzeżeniem ust. 2 (ust. 1), w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (ust. 2). Powyższe przepisy wskazują, że kompetencja w tym zakresie, została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest jedyną formą rozstrzygania w tych sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji nowych zjazdów z drogi publicznej, czy niedopuszczenie lokalizacji zjazdów, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Kwestionowane regulacje oznaczają niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy, jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle ww. art. 29 ustawy o drogach publicznych, wolą ustawodawcy jest rozstrzyganie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualnej budowy, w trybie postępowania administracyjnego - w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnym, zgodnie z którym rada gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, zakazu lokalizacji nowych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 321/18). Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Z brzmienia ww. art. 29 ustawy, wynika jednoznacznie, że organ sporządzający i rada gminy nie posiadają kompetencji do wprowadzania zakazów i precyzowaniu lokalizacji zjazdu z drogi publicznej. Takie uprawnienia posiada w tym przypadku jedynie zarządca drogi.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu

miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski