



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 121

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.155.53.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 pkt 4 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 16 we fragmencie „droga wewnętrzna lub” uchwały Nr XVIII/360/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Strzegomskiej i Jaworskiej oraz linii kolejowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) oraz uchwałą Nr LXI/1559/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Strzegomskiej i Jaworskiej oraz linii kolejowej we Wrocławiu, Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę Nr XVIII/360/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Strzegomskiej i Jaworskiej oraz linii kolejowej we Wrocławiu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 grudnia 2015 r. pismem Nr BPR-DE.0711.64.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 2 pkt 4 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 16 we fragmencie „droga wewnętrzna lub” z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa dla terenów 1U, 2U, 3U, 4U i AG-U.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich

finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, 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 części. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Tym samym zawarcie w planie miejscowym zapisów sprzecznych z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bądź innych ustaw, czy też pominięcie obligatoryjnych elementów oraz nie spełnienie wymogów jakie powinien spełniać plan miejscowy w kontekście rozwiązań planistycznych w nim przyjętych, należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W przedmiotowej uchwale w ramach ustalenia możliwych przeznaczeń dla terenów 1U, 2U, 3U, 4U i AG-U (§ 16 ust. 1 pkt 3, § 17 ust. 1 pkt 1 lit. h, § 18 ust. 1 pkt 1 lit. g, § 19 ust. 1 pkt 1 lit. c, § 20 ust. pkt 6) ustalono przeznaczenie infrastruktura drogowa. Z kolei w myśl **§ 4 ust. 2 pkt 4 uchwały** grupa kategorii przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa obejmuje: a) obiekty do parkowania, b) drogi wewnętrzne, c) ciągi piesze, d) ciągi rowerowe, e) ciągi pieszo-rowerowe. Zgodnie natomiast z treścią **§ 18 ust. 2 pkt 16** uchwały w wydzieleniu wewnętrznym (A) na terenie 3U obowiązuje droga wewnętrzna lub dojazd do terenów 4U i AG-U.

Wskazana powyżej regulacja oznacza, że w miejscowym planie w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa, która stanowi jedno z przeznaczeń wymienionych powyżej terenów, dopuszczono drogi wewnętrzne bez ustalenia ich parametrów. Organ stanowiący gminy nie określił w uchwale parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych powstających w ramach dopuszczonego dla poszczególnych terenów przeznaczenia infrastruktury drogowej. W tym aspekcie należy także zwrócić uwagę na brak konsekwencji organu stanowiącego, gdyż w § 18 ust. 2 pkt 15 oraz § 20 ust. 2 pkt 6 uchwały ustalając obowiązywanie konkretnej drogi wewnętrznej wzdłuż terenu KK ustalono parametr tej drogi w postaci jej minimalnej szerokości 4,5 m.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, 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.

Co istotne, ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym, określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460), jak i drogi wewnętrzne.

Dla przedmiotowej sprawy istotne jest znaczenie pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 rozporządzenia, co ustalone zostało w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wskazano, że to „szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z określeniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu § 7 pkt 7 [...] rozporządzenia” (wyrok WSA z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/GI 99/08). Tożsamy pogląd prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 10 lutego 2011 r., II SA/Wr 680/10).

Należy nadto podkreślić, że określając parametry dróg lokalnych prawodawca związany jest rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43 poz. 430), które określa minimalne szerokości poszczególnych kategorii dróg. Uwzględnienia wymaga jednak, że zgodnie z § 1 tego rozporządzenia dotyczy ono warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, a do dróg gminnych, jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei mianem dróg wewnętrznych, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, określa się drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów. Niemniej jednak, brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych.

Należy bowiem wskazać, że: „konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 rozporządzenia. Ten ostatnio wymieniony przepis wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie parametrów dróg jedynie na rysunku planu. [...] Obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu. Z żadnego bowiem przepisu prawa nie wynika, że parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Oczywiście może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie organowi planistycznemu przysługuje pewna swoboda planistyczna. Swoboda ta nie obejmuje jednak możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/Gl 869/11). Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, opisanych w zakwestionowanym fragmencie uchwały.

Należy również zauważyć, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 124 poz. 1030) określa jedynie minimalną szerokość drogi pożarowej (§ 13), zatem i w tym przypadku to Rada w ramach planu powinna skonkretyzować parametry takiej drogi, czyniąc to w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu.

Prawidłowość zajętogo stanowiska znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok: II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 463/14, II SA/Wr 471/15).

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, uchwalając przedmiotowy plan i pomijając określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa dla terenów 1U, 2U, 3U, 4U i AG-U, Rada naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast mając na uwadze określenie możliwego przeznaczenia terenu pod drogi wewnętrzne w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa, która została ujęta wśród przeznaczeń terenów 1U, 2U, 3U, 4U i AG-U słusznym w tym przypadku jest stwierdzenie nieważności **§ 4 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały**. Powyższe spowoduje wyeliminowanie dopuszczenia dróg wewnętrznych z zakresu grupy przeznaczeń infrastruktury drogowej z uwagi na brak określenia ich parametrów, przy jednoczesnym pozostawieniu pozostałych przeznaczeń, a więc obiekty do parkowania,

ciągi piesze, ciągi rowerowe, ciągi pieszo-rowerowe. Natomiast w konsekwencji powyższego, zasadnym jest również stwierdzenie nieważności **§ 18 ust. 2 pkt 16 we fragmencie „droga wewnętrzna lub”**, jako regulacji bezpośrednio powiązanej i odnoszącej się do ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych na terenie 3U.

W związku z powyższym stwierdza się 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak