



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 19 listopada 2018 r.

KN-I.4131.1.604.2018.9

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr XLVIII/274/2018 Rady Gminy w Wijewie z dnia 12 października 2018 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 października 2018 roku Rada Gminy w Wijewie podjęła uchwałę Nr XLVIII/274/2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo, zwaną dalej: „uchwałą”.

Powyższą uchwałę podjęto: „na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2018 r. poz. 994), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 r. poz. 1073) oraz na podstawie uchwały Rady Gminy w Wijewie nr XXXII/169/17 z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Brenno, gmina Wijewo i po stwierdzeniu, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wijewo (Uchwała nr XXXIII/198/2002 z dnia 25 marca 2002 r. Rady Gminy Wijewo w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wijewo)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 października 2018 roku.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał;

przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) oraz art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn., II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 roku, II OSK 412/11, CBOSA).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2018 r. poz. 1945), zwaną dalej „ustawą”, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto w myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „rozporządzeniem”), na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W odniesieniu do przedmiotowego planu organ nadzoru stwierdza, że ww. przepisy ustawy i rozporządzenia naruszono poprzez zawarcie w § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały, zapisów dopuszczających lokalizację utwardzonych dróg wewnętrznych o minimalnej szerokości 5 m na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych symbolem MNU/1-68, których nie wyznaczono na rysunku planu linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zgodnie z uzyskanymi w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniami Wójta Gminy Wijewo (pismo znak BRŚ.6721.2.6.2017 z dnia 31 października 2018 r., wpływ ePUAP-UPP23232191) dopuszczone drogi wewnętrzne będą stanowiły drogi niepubliczne, konieczne do funkcjonowania terenów.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą odmiennych funkcji, poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy), nie pozwala w pełni przewidzieć w jaki sposób będzie kształtowała się na nim przyszła zabudowa.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) - traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu, musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu.

Ponadto w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 rozporządzenia, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej.

Należy podkreślić, że obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Gmina nie może zatem scedować swoich obowiązków w zakresie określenia układu komunikacyjnego obsługującego teren objęty planem miejscowym na właścicieli nieruchomości nim objętych. Brak ściśle określonej lokalizacji przedmiotowych dróg sprawia, że plan przestaje spełniać swoją podstawową funkcję jaką jest kształtowanie przestrzeni.

Nadmieniam, że stanowisko naruszenia ww. przepisów w związku z brakiem wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Go 336/16 oraz wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1618/15). Podzielił je również Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając w swoich wyrokach, że tereny lokalizacji dróg wewnętrznych powinny być przez organ planistyczny wydzielone, nie zaś pozostawione uznaniu osób trzecich. Dopuszczenie dowolności w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego oraz realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne – niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Stąd też niewskazanie terenów lokalizacji dróg wewnętrznych w związku z niedopełnieniem wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, obowiązku określenia w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji braku odpowiednich powiązań pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały również naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia (por. wyroki: sygn. akt II OSK 2836/12 z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2106/15 z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1618/15 z dnia 28 lutego 2017 r.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W myśl przepisów § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315), odległość

cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Organ nadzoru wskazuje, że na rysunku przedmiotowego planu została wrysowana strefa ochrony sanitarnej od cmentarza oznaczonego jako ZC w odległości 50,0 m od cmentarza, do czego odnosi się również przepis § 8 pkt 3 uchwały, w którym określono strefę ochrony sanitarnej dla cmentarza.

Ponadto w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono zakaz lokalizacji w obszarze strefy ochrony sanitarnej cmentarza nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi.

W odniesieniu do powyższego podaję, że w § 14 ust. 4 uchwały dla terenów usług, w tym m. in. na terenach U/7 i U/10, które położone są w zakresie strefy sanitarnej cmentarza dopuszczono funkcje usług gastronomii.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze jest mowa o odległości cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, a nie od zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2015 r., poz. 1422) pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi to pomieszczenia, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny.

W związku z powyższymi zapisami planu dotyczące stref ochrony od cmentarza należy uznać za niejednoznaczne i utrudniające prawidłowe zastosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

W § 15 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 uchwały określono tereny dróg publicznych odpowiednio w pkt 3 drogi wewnętrzne, oznaczone symbolem KDW/1-31 i w pkt 4 ciągi pieszo-jezdne (wewnętrzne), oznaczone symbolem KDPI/1-15.

Należy stwierdzić, że zgodnie art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne) przy czym drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w rozporządzeniu 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. 2016 r. poz. 124), zwanym dalej „rozporządzeniem”.

W tym miejscu zaznaczam, że zgodnie z art. 8 ustawy o drogach publicznych drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego w przesłanym powyżej piśmie Wójt Gminy Wijewo wyjaśnił, że drogi KDW i KDPJ mają mieć charakter ogólnodostępnych dróg publicznych.

W związku z powyższym wyznaczone w planie drogi wewnętrzne nie mogą pełnić roli dróg publicznych, a gdyby drogi te miałyby zostać zaliczone do dróg publicznych w planie winny zostać określone ich klasy np. droga dojazdowa, lokalna. Podobnie tereny ciągów pieszo-jezdných, jeżeli miałyby stanowić drogi publiczne powinny mieć określoną klasę.

W § 14 ust. 14 uchwały ustalono przeznaczenie pod teren urządzeń elektroenergetycznych i ustalono dla niego zasady i standardy kształtowania zabudowy. Wskazuję, że na rysunku planu teren ten nie został oznaczony w sposób czytelny i umożliwiającą powiązanie z tekstem planu.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Ponadto wskazuję, że uchwała została podjęta w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w § 10 ust. 1 pkt 1 – 4 mowa jest o drogach, które oznaczono na rysunku zmiany planu.

Mając na uwadze powyższe wydanie rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Wijewo

Wójt Gminy Wijewo