



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 25 października 2019 r.

Poz. 8859

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.412.2019.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XIV/107/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 19 września 2019 roku „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 września 2019 roku Rada Miejska Ostrzeszów podjęła uchwałę nr XIV/107/2019 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie”, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 20 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) w związku z uchwałą nr XXXVIII/250/2018 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 25 stycznia 2018 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 września 2019 r.

**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 myśl normy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zatem obligatoryjnych ustaleń, co do przeznaczenia oraz określenia sposobu zagospodarowania terenów dokonuje rada gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie

obowiązujących i stanowią podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym muszą spełniać wymagania stawiane aktom prawa miejscowego, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu regulacji oraz formy.

Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" w orzecznictwie interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)

- zwane dalej „rozporządzeniem” (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1333/15; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1328/15; wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 roku, II OSK 2661/13; CBOSA).

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 przepisem art. 17a pkt 2 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznaczając poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz obwieszczenie termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, wykonuje w zakresie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Dz. Urz. UE. L. Nr 119 str. 1, oraz informuje o ograniczeniu, o którym mowa w art. 8a ust. 1 u.p.z.p..

W związku z powyższym wskazuję, że Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów ogłaszając i obwieszczając o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu nie dopełnił obowiązku wynikającego z ww. przepisów, co stanowi nieistotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto w myśl przepisu § 8 ust. 2 wskazanego powyżej rozporządzenia na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

Organ nadzoru stwierdził, że powyższe przepisy u.p.z.p. i rozporządzenia naruszono poprzez zawarcie w przepisie § 10 pkt 1 lit. b badanej uchwały, zapisów dopuszczających obsługę działek budowlanych w przypadku braku możliwości zapewnienia bezpośredniego dostępu do drogi publicznej za pośrednictwem dróg wewnętrznych o szerokości nie mniejszej niż 6,0 m, których nie wyznaczono na rysunku planu linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

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 u.p.z.p., a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.), 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 przepisie art. 15 u.p.z.p., tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu.

Ponadto w myśl przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi przepis § 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. Ponadto zauważyć należy, że pozostawienie kwestii obsługi komunikacyjnej działek budowlanych wyłącznemu uznaniu inwestorów w sytuacji terenów o znacznych powierzchniach i zróżnicowanej strukturze własności może skutkować licznymi konfliktami a nawet uniemożliwiać realizację planu miejscowego w pełnym zakresie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że to właśnie organ sporządzający plan miejscowy powinien podejmować działania zmierzające do optymalizacji rozwiązań przyjętych w planie, nierzadko szukając przy tym kompromisu pomiędzy sprzecznymi interesami jego przyszłych odbiorców.

W ocenie organu nadzoru stanowisko naruszenia wskazanych wyżej 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 WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14). 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 u.p.z.p. obowiązku określenia w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji stanowi istotne 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.).

W przepisie § 10 pkt 2 uchwały ustalono, że: „dopuszcza się prowadzenie ruchu rowerowego w liniach rozgraniczających dróg lub poza nimi”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do planu miejscowego powyższych regulacji stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 u.p.z.p. Powyższe ustalenia stoją w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p.. Zgodnie z tymi przepisami ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu miejscowego zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p.. Żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ingerencji w zasady organizacji ruchu rowerowego na obszarze planu miejscowego.

Podkreślenia wymaga fakt, że kwestie te regulują przepisy odrębne w tym m.in. ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Miejska Ostrzeszów wprowadzając do treści planu miejscowego powyższą regulację wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej.

Należy również zauważyć, że zapisy planu miejscowego dla terenu 3.MN pomimo przeznaczenia go pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w skutek dopuszczenia w § 17 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały budowy wolnostojących budynków usługowych, nie gwarantują jej realizacji. Ustalenia planu w obecnym kształcie pomimo ustalenia ograniczenia w zagospodarowaniu terenu oraz powierzchni użytkowej zabudowy dla funkcji dopuszczalnych (40%) umożliwiają bowiem zabudowanie działki wyłącznie budynkami usługowymi. Natomiast określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości, co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w przepisie § 18 ust. 2 przedmiotowej uchwały, dla terenu drogi publicznej klasy lokalnej 1.KDL ustalono przeznaczenie podstawowe, jako teren drogi publicznej klasy dojazdowej, co biorąc pod uwagę pozostałe ustalenia planu należy uznać za oczywistą omyłkę.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego  
Wicewojewoda Wielkopolski  
(-) Aneta Niestrawska