

05.03.2024

DATA WPŁYWU



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, dnia 1 marca 2024 r.

PN.4131. 98 .2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXVII/516/2024 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Ławki-Ryński Dwór w części dotyczącej § 15 pkt 2 w zakresie sformułowania: „obowiązuje zakaz realizacji indywidualnych zjazdów z drogi wojewódzkiej Nr 642 bezpośrednio na działki budowlane”.**

UZASADNIENIE

W uchwale wskazanej na wstępie, Rada Miejska w Rynie, powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Ławki-Ryński Dwór.

Dokumentacja formalno-prawna dotycząca tejże uchwały została przekazana Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 2 lutego 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny i konieczne jest wyeliminowanie części jej regulacji z obrotu prawnego.

Uzasadniając konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego wskazanej na wstępie części § 15 pkt 2 kwestionowanej uchwały Nr LXVII/516/2024 wskazać trzeba, że w myśl art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Stwierdzić też należy, że władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Realizując to uprawnienie rada gminy, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, określa obowiązkowo w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Czyniąc zadość wskazanemu nakazowi organ stanowiący gminy uwzględnić musi (obowiązujące obecnie) rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r., poz. 2404), stanowiące, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej winny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych (§ 4 pkt 11 lit. a) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 11 lit. b).

Zauważyć w tym miejscu trzeba, w myśl § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia, do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Miejska w Rynie uchwałą Nr XXII/166/20 z dnia 10 czerwca 2020 r. przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Ławki-Ryński Dwór.

Tym samym, zakres projektu kwestionowanego planu miejscowego winien być zgodny z przepisami 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).

Oznacza to, że zastosowanie muszą mieć w tym przypadku wcześniejsze przepisy, czyli § 4 pkt 9 lit. a, lit. b i lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zakładające że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby mieszkań lub liczby zatrudnionych albo powierzchni obiektów-usługowych i produkcyjnych.

Z powyższego wynika zatem bezsprzecznie, że określanie zasad w zakresie funkcjonowania układu komunikacyjnego mieści się w pojęciu tzw. władztwa planistycznego gminy.

„Władztwo” to nie jest jednakże nieograniczone. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Tym samym, burmistrz sporządzając projekt planu miejscowego, a następnie rada miejska uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego winni mieć na względzie obowiązujące przepisy, czyli np. treść art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazującego uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szeregu wartości, np. wymagań ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, czy też potrzeby zrównoważonego rozwoju, ale również wymienionego ww. przepisie na równi z innymi przesłankami prawa własności. Dodać należy, że wymóg ten wynika również z art. 6 ww. ustawy gdyż w myśl tego przepisu

ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Możliwe jest zatem ustalenie w planie miejscowym zasad zagospodarowania terenu również wbrew woli jego właściciela, jeśli jest to konieczne z punktu widzenia kształtowania polityki przestrzennej i realizacji wartości określonych w art. 1 ust. 2 ustawy, a przyjęte w ustawie rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 15/17).

Ingerencja w prawo własności poprzez rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu jest tym samym dopuszczalna, ale wówczas gdy pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Określenie układu komunikacyjnego na danym terenie; pozbawienie właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi uprawnienia do wybudowania nowego zjazdu, przebudowania (przesunięcia) istniejącego bezpośrednio oddziałuje na możliwość „korzystania” z owego prawa własności.

Działanie takie organów gminy musi odbywać się zatem ściśle z literą obowiązującego prawa, czyli nie może m.in. naruszać ustawowych uprawnień innych podmiotów, które mogą wydawać rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Wskazać w tym miejscu należy, że w myśl art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.), 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, który zakłada, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Oznacza to, że kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej na wniosek właściciela lub użytkownika nieruchomości. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 981/21). Tego rodzaju modyfikacja wychodzi poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego.

Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności przepisów uchwały Nr LXVII/516/2024 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Ławki-Ryński Dwór, ograniczających wybudowanie nowych i przebudowanie istniejących zjazdów z nieruchomości przyległych do drogi.

Zakwestionować wobec tego w części należy § 15 pkt 2 uchwały dotyczący zasady obsługi w zakresie komunikacji, który przewiduje: „... zakaz realizacji indywidualnych zjazdów z drogi wojewódzkiej Nr 642 bezpośrednio na działki budowlane”.

Ww. przepis podjęty został bez podstawy prawnej.

Plan miejscowy winien m.in. ustalić zasadę obsługi komunikacyjnej, wskazując jedynie z której drogi ma nastąpić obsługa danego terenu, z jakim układem nadrzędnym będzie on powiązany. Ustalenia planu natomiast nie mogą ograniczać uprawnień zarządcy drogi do wydania zezwolenia na wykonanie nowych zjazdów (np. w przypadku wydzielenia nowych działek zgodnie z ustaleniami planu), jak też zmianę ich lokalizacji. Rada poprzez wprowadzenie, faktycznego zakazu lokalizacji nowych zjazdów naruszyła 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, co jest niedopuszczalne i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanych regulacji (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 70/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1298/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 630/20).

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.

Otrzymują:

- 1.Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
- 2.Burmistrz Miasta i Gminy Ryn.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski