



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia wtorek, 4 maja 2021 r.

Poz. 1237

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.23.2021. KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 maja 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741) **stwierdzam w części nieważność uchwały nr XXI/163/2021 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz w następującym zakresie:**

1. § 8 ust. 3,
2. § 8 ust. 4,
3. § 8 ust. 5,
4. § 8 ust. 6,
5. § 12 ust. 5 w zakresie słów „lub projektowanych”,
6. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 1/15 obejmujący obręb Lipki symbolem 1 MN, 13 MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 14 ust. 1,
7. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 2/15 obejmujący obręb Brzezina: 4MN, 11MN, 16 MN, 18MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 15 ust. 1,
8. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 3/15 obejmujący obręb Zielęcice: 2MN, 20 MN, 21MN, 23MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 16 ust. 1,
9. Terenu oznaczonego na rysunku planu arkusz nr 4/15 obejmujący obręb Małujowice: 6MN oraz odpowiadających mu ustaleń, tj. § 17 ust. 1,
10. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 5/15 obejmujący obręb Łukowice Brzeskie: 3MN, 5MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 18 ust. 1,
11. Terenu oznaczonego na rysunku planu arkusz nr 6/15 obejmujący obręb Bierzów: 4MN oraz odpowiadających mu ustaleń, tj. § 19 ust. 1,
12. Terenów oznaczonych na rysunku planu nr 7/15 obejmujący obręb Pępice: 1MN, 3MN, 6MN, 8MN, 10MN, 12MN, 13MN, 14MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 20 ust. 1,
13. Terenu oznaczonego na rysunku planu arkusz nr 7/15 obejmujący obręb Pępice: 9MNU oraz odpowiadających mu ustaleń, tj. § 20 ust. 2,
14. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 8/15 obejmujący obręb Skarbimierz-Osiedle: 11MN, 12MN, 13MN, 17MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 21 ust. 1,
15. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 9/15 obejmujący obręb Skarbimierz: 1MN, 6MN, 7MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 22 ust. 1,

16. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 10/15 obejmujący obręb Żłobizna: 15MN, 23MN, 24MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 23 ust. 1,

17. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 10/15 obejmujący obręb Żłobizna: 3MU, 4MU i odpowiadających im ustaleń, tj. § 23 ust. 5,

18. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 11/15 obejmujący obręb Pawłów: 2MN, 13MN, 14MN, 15MN, 20MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 24 ust. 1,

19. Terenu oznaczonego na rysunku planu arkusz nr 11/15 obejmujący obręb Pawłów: 10MNU oraz odpowiadających mu ustaleń, tj. § 24 ust. 2,

20. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 12/15 obejmujący obręb Prędocin: 3MN, 5MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 25 ust. 1,

21. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 12/15 obejmujący obręb Prędocin: 1MNU, 2MNU, 3MNU i odpowiadających im ustaleń, tj. § 25 ust. 2,

22. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 13/15 obejmujący obręb Kruszyna: 2MNU i odpowiadających im ustaleń, tj. § 26 ust. 2,

23. Terenów oznaczonych na rysunku planu arkusz nr 14/15 obejmujący obręb Zwanowice: 6MN, 8MN, 9MN, 11MN i odpowiadających im ustaleń, tj. § 27 ust. 1,

24. Terenu oznaczonego na rysunku planu arkusz nr 14/15 obejmujący obręb Zwanowice: 1MNU oraz odpowiadających mu ustaleń, tj. § 27 ust. 3,

UZASADNIENIE

Rada Gminy Skarbimierz w dniu 25 marca 2021 r. podjęła uchwałę nr XXI/163/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Skarbimierz o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 26 kwietnia 2021 r. (znak pisma RI.6721.3.1.2021) Przewodniczący Rady Gminy złożył w przedmiotowej sprawie wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie **art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741) oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587).**

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 1, który wskazuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego - tereny dróg, w zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KDW (drogi wewnętrzne) albo kolorem białym i symbolem KD jako drogi publiczne. Ujęcie przez ustawodawcę terenów dróg wewnętrznych w katalogu barwnych oznaczeń graficznych jest wystarczające do stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Za naruszające powyższe przepisy organ nadzoru uznał zapis poświęcony zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji w tym w szczególności:

·§ 8 ust. 3 „Możliwość wydzielenia dojeżdż i dojazdów niewydzielonych na rysunku planu w ramach ustalonego przeznaczenia o szerokości nie mniejszej niż 4,5 m”,

·§ 8 ust. 4 „Wyznaczenie placu do zawracania pojazdów o wymiarach 15,0 x 15,0 m w przypadku dojeżdż i dojazdów o których mowa w pkt 3 nieposiadających obustronnego połączenia z układem dróg istniejących”,

·§ 8 ust. 5 „Możliwość obsługi zabudowy mieszkaniowej poprzez ustanowienie służebności przejazdu”,

·§ 8 ust. 6 „Możliwość obsługi komunikacyjnej z dojeżdż i dojazdów niewyznaczonych w planie stanowiących wydzielone działki drogowe według ewidencji gruntów lub działki wydzielone pod drogę”.

W ślad za tą dyspozycją przepisu uchwały na rysunkach planu nie zostały określone żadne elementy komunikacji w formie „nowo wydzielanych dojazdów”.

Dojeżdża i dojazdy, o których mowa w § 8 ust. 3 i 6 uchwały – ze względu na funkcję, konieczność wydzielania liniami rozgraniczającymi oraz zadany parametr szerokości – posiadają cechy drogi wewnętrznej, a ta w myśl przywołanych wyżej przepisów stanowi odrębną kategorię przeznaczenia terenu. Pozostawiając inwestorom i organom realizującym ustalenia planu całkowitą swobodę w określeniu poza procedurą planistyczną przebiegu dróg wewnętrznych, Rada Gminy Skarbimierz scedowała na inne podmioty swoje wyłączne kompetencje określone w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Takie zapisy planu stoją w ewidentnej sprzeczności z celem i istotą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, tj. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20, „należy uznać, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez ten rodzaj drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej”. Zatem brak określenia na rysunku planu wszystkich dróg wewnętrznych narusza także wymóg określenia w planie miejscowym układu komunikacyjnego, o którym mowa w § 4 pkt 1 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza ustaleń przestrzennych obszarów planu ich wielkości i powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym, pozwoliła tutejszemu organowi nadzoru na stwierdzenie, że w celu dostosowania uchwały do wymogów prawa należy wyeliminować z obrotu prawnego zapisy uchwały, które dopuszczają możliwość wydzielania dojeżdż i dojazdów niewydzielonych na rysunku planu w ramach ustalonego przeznaczenia o szerokości nie mniejszej niż 4,5 m, możliwość wyznaczenia placu do zawracania pojazdów o wymiarach 15,0 x 15,0 m w przypadku dojeżdż i dojazdów nieposiadających obustronnego połączenia z układem dróg istniejących, możliwość obsługi zabudowy mieszkaniowej poprzez ustanowienie służebności przejazdu, możliwość obsługi komunikacyjnej z dojeżdż i dojazdów niewyznaczonych w planie stanowiących wydzielone działki drogowe według ewidencji gruntów lub działki wydzielone pod drogę”.

Ponadto Rada Gminy Skarbimierz pozwoliła sobie na zastosowanie zapisu jednoznacznie wskazującego na możliwość wprowadzenia w nieokreślonej przyszłości projektowanych linii rozgraniczających drogi publiczne i wewnętrzne. Zapisy takie znajdują się w zasadach i warunkach scalania i podziału nieruchomości tj. § 12 ust. 5 „Ustala się kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego: od 40 stopni do 140 stopni w stosunku do istniejących lub projektowanych linii rozgraniczających dróg publicznych i wewnętrznych”.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie przeznaczenia terenu jest podstawowym celem przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotą przyznanego jej władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z uwagi na przywołany przepis nie można podzielić stanowiska Przewodniczącego Rady przedstawionego w piśmie z dnia 26 kwietnia 2021 r., że wprowadzenie podziałów liniami rozgraniczającymi, byłyby pogwałceniem ochrony prawnej własności”. Mając na uwadze ryzyko przekroczenia przez gminę swoich władczych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni, ustawodawca stworzył mechanizmy obrony przed nadmierną ingerencją w sposób wykonywania prawa własności. W tym celu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcjonuje udział społeczny w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, gwarantowany m.in. poprzez możliwość zapoznania się przez zainteresowane podmioty z projektem planu i składania uwag do zapisanych w projekcie rozwiązań. Gwarancje te staną się fasadowe, jeśli o przeznaczeniu danej działki gruntu nie zadecyduje ani organ sporządzający projekt planu, ani ostatecznie rada gminy w formie głosowania nad jego

uchwaleniem, ale przyszłe i niepewne zdarzenia. Rada Gminy Skarbimierz kwestionowanymi przez organ nadzoru zapisami przenosi przynależne jej kompetencje w zakresie kształtowania przeznaczenia terenów na inne organy i podmioty, co narusza elementarne zasady demokratycznego państwa prawa, w tym tą, mówiącą o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Konsekwencją wadliwego sposobu określania przeznaczenia terenów na obszarze planu będzie niemożność prawidłowego zastosowania przepisów art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli określenie: czy w związku z uchwaleniem planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, czy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, czy też wzrosła. Brak realizacji przez badaną uchwałę podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określenia przeznaczenia terenów – uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu. Dlatego też, organ nadzoru przeprowadził dodatkową analizę w oparciu o wprowadzony wskaźniki minimalnej powierzchni działek budowlanych (na podstawie § 12 uchwały) dla zabudowy mieszkaniowej (w tym z usługami). Związany z tą zabudową brak wydzielenia dodatkowych terenów komunikacyjnych powoduje na dalszych etapach procesu budowlanego, uniemożliwienie zagospodarowanie tego terenu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Powyższe dotyczy terenów znajdujących się na załącznik graficznym nr 1:

Arkusz nr 1/15 obejmujący obręb Lipki: 1 MN, 13 MN;

Arkusz nr 2/15 obejmujący obręb Brzezina : 4MN, 11MN, 16 MN, 18MN;

Arkusz nr 3/15 obejmujący obręb Zielęcice: 2MN, 20 MN, 21MN, 23MN;

Arkusz nr 4/15 obejmujący obręb Małujowice: 6MN;

Arkusz nr 5/15 obejmujący obręb Łukowice Brzeskie: 3MN, 5MN;

Arkusz nr 6/15 obejmujący obręb Bierzów: 4MN;

Arkusz nr 7/15 obejmujący obręb Pępice: 1MN, 3MN, 6MN, 8MN, 10MN, 12MN, 13MN, 14MN, 9MNU;

Arkusz nr 8/15 obejmujący obręb Skarbimierz-Osiedle: 11MN, 12MN, 13MN, 17MN;

Arkusz nr 9/15 obejmujący obręb Skarbimierz: 1MN, 6MN, 7MN;

Arkusz nr 10/15 obejmujący obręb Żłobizna: 15MN, 23MN, 24MN, 3MU, 4MU;

Arkusz nr 11/15 obejmujący obręb Pawłów: 2MN, 13MN, 14MN, 15MN, 20MN, 10MNU;

Arkusz nr 12/15 obejmujący obręb Prędocin: 3MN, 5MN, 1MNU, 2MNU, 3MNU;

Arkusz nr 13/15 obejmujący obręb Kruszyna: 2MNU;

Arkusz nr 14/15 obejmujący obręb Zwanowice: 6MN, 8MN, 9MN, 11MN, 1MNU;

Ponadto część wskazanych wyżej terenów na załączniku graficznym ma naniesione linie oznaczające „sugerowany podział wewnętrzny”, co oznacza, iż Rada Gminy miała świadomość potrzeby wydzielenia dróg wewnętrznych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej czy połączonej z nią usługami. Organ ogranicza się do usunięcia z obrotu prawnego jedynie działek związanych głównie z zabudową mieszkaniową. Powyższe zapisy przy zastosowaniu wskaźników minimalnej powierzchni działek również można odnieść do zabudowy usługowej czy przemysłowej, jednakże z uwagi na inny charakter zabudowy tych terenów, pozostawienie ich w wyznaczonej formie na załącznikach graficznych pozwala na swobodne korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Usunięcie zapisów dopuszczających wprowadzenie możliwości wydzielenia dojazdów i dojazdów niewydziałonych na rysunku planu w ramach ustalonego przeznaczenia (np. przemysłowego czy usługowego) nie dopuści do sytuacji w której przy ustalaniu nowo wydzielanych działek pojawią się działki bez dostępu do drogi.

Brak realizacji przez badaną uchwałę podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określenia przeznaczenia terenów, sędowania swoich kompetencji w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów na inne organy i podmioty uczestniczące w kolejnych etapach procesu budowlanego – uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Skarbimierz.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez wprowadzenie zapisów sprzecznych z przepisami odrębnymi.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17).

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępcą Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek