



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 13 maja 2021 r.

Poz. 1329

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.25.2021.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 11 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 XXXIX/662/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 31 marca 2021 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prudnika w zakresie § 15 pkt 3.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Prudniku w dniu 31 marca 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXIX/662/2021 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prudnika.

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 Miejskiej w Prudniku o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 6 maja 2021 r. (znak pisma MG.GP.I II.6722.1.2019) Burmistrz Prudnika 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 § 15 pkt 3 „dopuszcza się możliwość wydzielenia dróg wewnętrznych oraz ciągów pieszych i ścieżek rowerowych

w ramach podstawowego przeznaczenia terenu, o parametrach odpowiadających parametrom dróg pożarowych ustalonych w przepisach odrębnych”.

Uznać należy, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, z tego względu, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca, jak i organ wydający rozporządzenie, objął systemem komunikacyjnym również drogi wewnętrzne, nie ograniczając wyłącznie do dróg wewnętrznych wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, ale również dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne (uzupełniające) w ramach podstawowego przeznaczenia terenu (wyrok WSA w Opolu z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20).

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: Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na przywołany przepis nie można podzielić stanowiska Burmistrza Prudnika przedstawionego w piśmie z dnia 6 maja 2021 r.

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 Miejska w Prudniku 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.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia.

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). Stwierdzone naruszenie prawa dokonane uchwałą Rady Miejskiej w Prudniku ocenić należy jako istotne, bo jej niewystąpienie prowadziłoby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie brak rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach: np. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów komunikacji – dróg wewnętrznych.

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