DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia piątek, 11 czerwca 2021 r.

Poz. 1571

Podpisany przez:
Joanna Pietrzykowska
Data: 11.06.2021 14:56:14

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.41.2021.KM
WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 9 czerwca 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 XLI/673/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 30 kwietnia 2021 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Łąka Prudnicka i Moszczanka w gminie Prudnik w następującym zakresie:

1. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **UO1** (załącznik nr 1) i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały, tj. § 11 pkt 5.

2. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **MN1** (załącznik nr 2) i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały, tj. § 11 pkt 1.

3. § 14 pkt 2.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Prudniku w dniu 30 kwietnia 2021 r. podjęła uchwałę nr XLI/673/2021 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Łąka Prudnicka i Moszczanka w gminie Prudnik.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 1 czerwca 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 4 czerwca 2021 r. (znak pisma MG.GP.I II.6722.4.2018) 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:

1. **Art. 17 pkt 6, lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) poprzez brak zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie i położonych w granicach badanego planu.**

Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych, o których mowa w jej art. 7 ust. 2, na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody m.in. ministra właściwego d.s. rozwoju wsi. Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy, przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów chronionych dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uzyskiwanie stosownej zgody stanowi etap procedury sporządzania planu, określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zgodnie z art. 17 pkt 6, lit. c ustawy jest to kolejny etap prac planistycznych po opiniowaniu i uzgadnianiu projektu planu.

Ustawodawca określił w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych warunki, których zaistnienie zwalnia z uzyskiwania zgody w trybie uregulowanym przez wspomniane wyżej przepisy:

Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191);

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Analiza kontrolowanej uchwały oraz załączonej dokumentacji prac planistycznych wskazuje, że opracowaniem objęte zostały grunty zaliczone w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do gruntów chronionych, t. j. klasy III. Są to m.in.:

- działka nr 351/5 położona w obrębie Łąka Prudnicka przeznaczona jako teren usług oświaty o symbolu **UO1**,

- działka nr 832/1 położona w obrębie Moszczanka przeznaczona jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu **MN1.**

Mając na uwadze, ustalone w planie dla obu działek inne przeznaczenie niż rolne, organ sporządzający projekt tego aktu winien uzyskać zgodę właściwego ministra na realizację tego innego, nierolniczego przeznaczenia.

Tutejszy organ przeanalizował zakres zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne i nieleśne uzyskanej decyzją Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nr GZI.tr.0602/z-53753 z dnia 6 styczna 1995 r. Stwierdzono, że zgody takiej nie uzyskały na mocy wspomnianej decyzji działki: nr 351/5 w obrębie Łąka Prudnicka oraz nr 832/1 w obrębie Moszczanka. Innych dokumentów świadczących o wypełnieniu obowiązku ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wobec obu działek nie przedstawiono tutejszemu organowi nadzoru.

Organ nadzoru odnotował, że łączna powierzchnia gruntów chronionych na działkach nr 351/5 i 832/1 przekracza 0,5 ha, co uniemożliwia zastosowanie w analizowanej sprawie odstępstwa od uzyskania zgody określonego w art. 7 ust. 2a ustawy.

Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody dokonuje się **tylko** w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dlatego też istotna jest dokładna analiza i weryfikacja obszarów, dla których dokonuje się zmiany. Potwierdza to § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że dokumentacja prac planistycznych powinna zawierać zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgody takie – dla wymienionych wyżej terenów - nie zostały załączone do przedłożonej organowi nadzoru dokumentacji, ani też w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane tylko jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 136/14). O niniejszym stanowi wprost wykładnia literalna przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, iż przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

1) **gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi,** (…),

2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, (…)

5) pozostałych gruntów leśnych

- wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej, oraz dodatkowo dla terenów leśnych przeznaczonych na cele nieleśne art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi,

że wyrażenie zgody, (…), następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku.

2. **Art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 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 uchwały poświęcony zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, zawarty w § 14 pkt 2: „**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).

Podkreślenia wymaga, 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. Zgodnie z tą dyrektywą winny zostać ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkie obowiązkowe elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Oznacza to obowiązek określania zasad rozwoju systemu komunikacji m.in. poprzez jednoznaczne określenia na rysunku planu przebiegu ciągów komunikacyjnych z określonymi liniami rozgraniczającymi i symbolami przeznaczenia. Jak wykazano bowiem powyżej – drogi wewnętrzne są traktowane przez ustawodawcę jako osobna kategoria przeznaczenia i jako taka winny spełniać wymogi art. 15 ust. 2 pkt 1.

W nawiązaniu do wyjaśnień Przewodniczącego Rady wskazuję.

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 może być brak 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.

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 wyżej – kontrolowaną uchwałę cechuje naruszenia zarówno trybu jak i zasad jej sporządzania. 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 naruszenia prawa dokonane uchwałą Rady Miejską w Prudniku ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłoby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie pozostawienia w użytkowaniu i przeznaczeniu rolniczym gruntów, które nie uzyskały stosowanej zgody na inne przeznaczenie oraz wrysowania na rysunku planu dróg wewnętrznych jako elementu systemu komunikacji.

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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek