



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia wtorek, 21 września 2021 r.

Poz. 2340

Podpisany przez:

Joanna Pietrzykowska

Data: 21.09.2021 15:21:37



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.54.2021.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 20 września 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXIV/205/2021 Rady Gminy Skoroszyce z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Skoroszyce – część 1.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 lipca 2021 r. Rada Gminy Skoroszyce podjęła uchwałę nr XXIV/205/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Skoroszyce – część 1.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Skoroszyce przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 3 sierpnia 2021 r. przedmiotową uchwałę. Dokumentacja prac planistycznych, bez której niemożliwa była ocena zgodności z przepisami prawa kontrolowanej uchwały, wpłynęła do tutejszego organu nadzoru w dniu 20 sierpnia 2021 r.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 15 września 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Skoroszyce o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Analiza przedłożonej uchwały i dokumentacji prac planistycznych, wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

1. Art. 14 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Skoroszyce – część 1 w granicach innych niż określone w uchwale nr II/21/2018 Rady Gminy Skoroszyce z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Skoroszyce.

W toku czynności sprawdzających tutejszy organ nadzoru stwierdził, że ustaleniami kontrolowanej uchwały nie objęto wszystkich obszarów określonych w uchwale inicjującej prace planistyczne z 2018 r. Wyłączono mianowicie z końcowej uchwały część terenu o symbolu 6 MN: fragment działki nr 208/14, całą działkę 208/15, oraz fragmenty działek nr 209/9, 209/10, 210/5. Powierzchnia działek, wobec których zaniechano ustalenia przeznaczenia terenu, wynosi około 0,7 ha. Organ nadzoru odnotował także, że przedmiotem procedury określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym był projekt planu w granicach odpowiadających uchwale intencyjnej. W szczególności do tych granic odnosiły się wszystkie wnioski organów opiniujących i uzgadniających, do takiego projektu sporządzone zostały prognoza oddziaływania na środowisko oraz prognoza skutków finansowych uchwalenia planu, projekt w tych granicach został poddany uzgodnieniom. Rada Gminy Skoroszyce na sesji w dniu 23 lipca 2021 r. podjęła jednak uchwałę o przyjęciu planu dla obszaru ograniczonego względem uchwały intencyjnej.

Charakter prawny uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, ani w piśmiennictwie (np. wyrok NSA z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3068/14). Jest to akt wewnętrznego kierownictwa rady gminy określający granice obszaru, dla którego organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wójt, burmistrz, prezydent winien określić dla wszystkich terenów wskazanych przez radę gminy wymogi, o których mowa w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przede wszystkim określić ich przeznaczenie oraz przeprowadzić wszystkie czynności proceduralne wskazane w art. 17 ustawy. Organ wykonawczy gminy nie posiada kompetencji do jakiegokolwiek modyfikacji terytorialnego zakresu prac planistycznych, gdyż takich kompetencji nie daje mu żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto - uchwalony ostatecznie projekt planu nie został sporządzony z poszanowaniem ustawowej procedury. Nie można bowiem przyjąć, że wszystkie wnioski, złożone w trybie art. 17 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do projektu planu sporządzanego w granicach uchwały intencyjnej byłyby tożsame z tymi, które złożono by do projektu w granicach ostatecznie uchwalonych przez Radę Gminy. Modyfikacja projektu planu po jego wyłożeniu do publicznego wglądu narusza zasady społecznego udziału w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, gdyż o wprowadzonych zmianach polegających na terytorialnym ograniczeniu prac planistycznych, nie mogły się wypowiedzieć żadne zainteresowane podmioty, do których ustawodawca zalicza osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Brak zgodności granic obszaru objętego uchwałą w sprawie planu z ustaleniami uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia stanowi istotne naruszenie zasad i trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonych w art. 14 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż narusza fundamentalną zasadę polskiego porządku prawnego składającą się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Zasadą tą jest możliwość działania przez organy administracji publicznej tylko w granicach prawa i na podstawie upoważnienia.

Jeśli w toku sporządzania prac planistycznych zaszła potrzeba zmiany granic opracowania, to zmiana taka mogła nastąpić tylko poprzez stosowną uchwałę radę gminy o zmianie granic obszaru objętego projektem planu czyli poprzez nowe upoważnienie dla organu wykonawczego gminy.

2. Art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z powodu braku udostępnienia projektu planu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej w okresie wskazanym w obwieszczeniu Wójta Gminy Skoroszyce z dnia 25 maja 2021 r. o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu.

Ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami covid-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem covid-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086) znowelizowano ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiana, która weszła w życie 24 czerwca 2020 r., wprowadziła obowiązek udostępnienia projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (nowe brzmienie art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustawa z 19 czerwca 2020 r. nie wprowadziła przepisów przejściowych, wobec czego od 24 czerwca 2020 r. gmina zobowiązana jest do umieszczenia projektu uchwały wraz z załącznikami i prognozą oddziaływania na środowisko na swojej stronie BIP – jako jednej z form wyłożenia planu do publicznego wglądu.

W dniu 25 maja 2021 r. na stronie BIP Urzędu Gminy Skoroszyce zostało zamieszczone obwieszczenie Wójta Gminy Skoroszyce o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Skoroszyce – część 1. W obwieszczeniu tym określono termin wyłożenia projektu planu (1 czerwca 2021 r. – 25 czerwca 2021 r.) oraz określono termin dyskusji publicznej (21 czerwca 2021 r.) Wyznaczono również nieprzekraczalny termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu – do 9 lipca 2021 r. W obwieszczeniu poinformowano także o możliwości zapoznania się z projektem planu i prognozą oddziaływania na środowiskową na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Ponieważ na stronie internetowej (<https://www.skoroszyce.pl/>), wskazanej w obwieszczeniu organ nadzoru nie odnotował projektu planu, zatem wezwano Wójta Gminy Skoroszyce (pisma z dnia 8 września i 15 września 2021 r.) do przedłożenia tego projektu w wersji, która została upubliczniona do wglądu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Skoroszyce. Żadna z przesłanych przez Gminę odpowiedzi nie wykazała, że projekt planu został wyłożony do publicznego wglądu poprzez stronę podmiotową BIP, a także jaki był kształt tego projektu. Organ nadzoru otrzymał bowiem wyłącznie projekt części tekstowej uchwały (przy piśmie z dnia 10 września 2021 r.) oraz załącznik graficzny do prognozy oddziaływania na środowisko (przy piśmie z dnia 15 września 2021 r.) obrazujący wpływ ustaleń planu na środowisko.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu 23 lipca 2021 r. nastąpiło bez zachowania wymaganych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasad wyłożenia projektu miejscowego planu. Zapewnienie udziału społecznego w tworzeniu planu miejscowego stanowi element demokratycznego tworzenia prawa, a brak tego elementu przy tworzeniu kontrolowanej uchwały uznać należy za istotne ruszenie trybu jej sporządzenia.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy 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) z powodu zapisów dopuszczających na terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę realizacji dojazdów wewnętrznych i ciągów pieszo-jezdnych, bez wydzielenia ich liniami rozgraniczającymi na rysunku planu.

Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały: „poza wyznaczonymi na rysunkach planu drogami publicznymi i drogami wewnętrznymi (fragmentami), dopuszcza się wydzielenie ciągów pieszo-jezdnych i dojazdów wewnętrznych”. W kolejnym, 4 punkcie ustępu 1. określono warunki, które muszą spełniać dojazdy wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne. Warunki te są następujące:

a) szerokość nie może być mniejsza niż:

- 5 m dla ciągów pieszojezdnych,
- 6 m dla dojazdów wewnętrznych,

b) uzyskanie trójkątów widoczności o wymiarach 3 m x 3 m, na skrzyżowaniach.

W dalszych przepisach uchwały poświęconych ustaleniom szczegółowym terenów dopuszczono lokalizację „funkcji i obiektów towarzyszących zamierzeniu inwestycyjnemu”, w tym „dojazdów wewnętrznych, dojeżdż, miejsc postojowych, ciągów pieszych i rowerowych”. Dopuszczenie takie dotyczy terenów:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu MN (§ 13 ust. 2 pkt 2, § 14, ust. 2 pkt 2),
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług o symbolu MN/U (§ 15 ust. 2 pkt 2),
- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej oznaczonych symbolem M (§ 16 ust. 2 pkt 2).

Przywołane zapisy kontrolowanej uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dopuszczone w uchwale dodatkowe elementy systemów komunikacji posiadają cechy i funkcje dróg wewnętrznych i jako takie powinny być określone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i symbolem literowym. Wskazują na to następujące okoliczności:

- zamieszczenie przepisów § 10 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały wśród zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji,
- określenie minimalnych parametrów szerokości ciągów pieszo-jezdnych (5 m) i dojazdów wewnętrznych (6 m),
- określenie parametrów tzw. trójkątów widoczności dojazdów wewnętrznych i ciągów pieszo-jezdnych na skrzyżowaniach z innymi drogami,
- konieczność wyznaczenia dodatkowych elementów systemu komunikacji na terenach zabudowanych (przynajmniej na terenie 6MN), bez których tereny te nie będą możliwe do zabudowy ze względu na brak dostępu do drogi publicznej każdej potencjalnej działki budowlanej.

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 (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. 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. Stwierdzone na gruncie kontrolowanej uchwały zaniechanie wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów dróg i innych elementów komunikacji zapewniających obsługę terenów zabudowanych należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu braku określenia powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu 6MN.

Analiza przestrzennych ustaleń planu wykazała, że teren o symbolu 6MN położony jest w otoczeniu terenów rolniczych i nie posiada żadnego dostępu do drogi publicznej. Także w treści uchwały nie wskazano warunków takiego dostępu, bowiem nie można za nie uznać przepisu zawartego w § 10 ust. 1:

„W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji:

- 1) ustala się obsługę komunikacyjną obszaru na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w oparciu o podstawowy system dróg służący powiązaniom drogowym wewnętrznym i zewnętrznym, na który składają się:
 - a) droga publiczna klasy lokalnej – KDL,
 - b) drogi publiczne klasy dojazdowej – KDD,
 - c) drogi wewnętrzne – KDW;”;

Teren o symbolu 6MN nie graniczy z żadną z wymienionych dróg (dodatkowo należy wskazać, że w granicach planu w ogóle nie występuje droga o symbolu KDL), ani też z jakąkolwiek istniejącą drogą publiczną nie objętą ustaleniami planu. Powierzchnia tego terenu (około 1,3 ha) i przeznaczenie wymagają bezwzględnie określenia w planie jego dostępu do drogi publicznej jako zasady powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym. To wskazanie powinno się odbyć poprzez precyzyjne określenie drogi publicznej, do której teren posiada zapewniony dostęp bezpośrednio, albo pośrednio ze wskazaniem pośredniczącej drogi wewnętrznej. Dodatkowo należy wskazać (w nawiązaniu do treści § 10 ust. 1 uchwały), że żaden przepis odrębny nie wyręczy rady gminy w określeniu warunków dostępu komunikacyjnego terenu, gdyż określenie przeznaczenia terenów i wszystkich wymogów z tym związanych (m.in. zasad rozwoju systemów komunikacji i powiązań z zewnętrznym układem komunikacyjnym) należy do zadań własnych gminy na mocy art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaniechanie, którego dopuszczono się przy określeniu przeznaczenia terenu 6MN uznać należy w związku z tym za istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Naruszenie prawa musi zostać ocenione jako istotne, jeśli 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 – taki spójny pogląd wyłania się z orzeczeń sądów administracyjnych orzekających w sprawach skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Odnosząc ten pogląd do kontrolowanej

uchwały odnotować należy przede wszystkim, że brak stwierdzonych naruszeń prawa skutkowałby odmiennym przeznaczeniem terenów, które powinny zostać przeznaczone pod drogi wewnętrzne. Być może inny kształt przyjęłaby uchwała pod wpływem stanowiska organów opiniujących i uzgadniających projekt w granicach ostatecznie uchwalonych, jeśli organom tym stworzono możliwość takiego wypowiedzenia się. Istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, nawet jeśli nie prowadziłoby ono do innych ustaleń kontrolowanej uchwały, jest ograniczenie udziału społecznego w procedurze planistycznej tożsame z naruszeniem zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa. To właśnie naruszenie prawa zadecydowało o zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego – stwierdzeniu w całości nieważności uchwały Rady Gminy Skoroszyce.

W tym stanie rzeczy 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