



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia środa, 24 listopada 2021 r.

Poz. 2924

Podpisany przez:

Joanna Pietrzykowska

Data: 24.11.2021 14:18:53



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.62.2021.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 listopada 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 2021 r. poz. 741 ze zm.) – **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXI/256/2021 Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 27 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski w następującym zakresie:**

1. Terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od MU1 do MU20, o przeznaczeniu tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz wszystkich odpowiadających im ustaleń w treści uchwały.

2. § 3 pkt 1 i 2.

3. § 30 ust. 1 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

4. § 31 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

5. § 33 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

6. § 35 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

7. § 46 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

8. § 47 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

9. § 48 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

10. § 49 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

11. § 50 ust. 1 pkt 2 lit. a w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

12. § 56 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

13. § 62 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

14. § 65 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „infrastruktura drogowa”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 września 2021 r. Rada Gminy Tarnów Opolski podjęła uchwałę nr XXXI/256/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Tarnów Opolski przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 1 października 2021 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 19 października 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 Tarnów Opolski o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 25 października 2021 r., znak ORR.0711.29.2021, Przewodniczący Rady Gminy złożył w sprawie wyjaśnienia.

Analiza przedłożonej uchwały i dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy, wykazała następujące naruszenia prawa skutkujące podjętym rozstrzygnięciem nadzorczym:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) poprzez brak możliwości jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów objętych ustaleniami planu.

O postawieniu powyższego zarzutu zadecydowały ustalone na potrzeby kontrolowanej uchwały definicje przeznaczeń podstawowego i uzupełniającego. Zgodnie z § 3 ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o podstawowym przeznaczeniu terenu, należy przez to rozumieć: „przeznaczenie, które w ramach realizacji planu winno stanowić dominującą funkcję zagospodarowania terenu, obejmującą ponad 60% powierzchni terenu” (pkt 1). Przez przeznaczenie uzupełniające należy rozumieć „przeznaczenie inne niż podstawowe, dopuszczone do lokalizacji na danym terenie jako uzupełnienie przeznaczenia podstawowego, w zakresie określonym indywidualnie dla każdego terenu; przeznaczenie uzupełniające realizowane na wydzielonych, samodzielnych działkach budowlanych w zakresie infrastruktury technicznej, infrastruktury drogowej i zieleni urządzonej – na terenach przeznaczonych pod zabudowę – może zajmować łącznie nie więcej niż 20% powierzchni terenu” (pkt 2.) Skutkiem obu definicji jest brak możliwości określenia jakie przeznaczenie otrzymała dana działka lub teren w dacie uchwalenia planu przez Radę Gminy Tarnów Opolski.

O tym, jakie przeznaczenie będzie można realizować na danej działce lub terenie zadecydują przyszłe, niezależne od woli rady wydarzenia, czyli stopień wykorzystania funkcji uzupełniającej na innych działkach wchodzących w skład danego terenu. W świetle powyższych definicji o ostatecznym przeznaczeniu działki położonej w granicach jakiegoś terenu, a także o przeznaczeniu sąsiednich nieruchomości, rozstrzygną w bliżej nie określonej przyszłości decyzje inwestorów, a nie postanowienia samej rady. Dodatkowo należy wskazać, że obie definicje używają pojęć nieostrych i niezdefiniowanych w dalszych postanowieniach uchwały, co rodzić będzie zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną na etapie realizacji ustaleń planu. Chodzi mianowicie o pojęcie dominującej funkcji terenu czyli obejmującej ponad 60% jego powierzchni. Lokalny uchwałodawca nie określił jakie elementy zabudowy podlegać mają zsumowaniu do osiągnięcia tych 60% powierzchni terenu: czy jest to powierzchnia terenu przekształcona w związku z daną funkcją (w tym np. parkingi), czy też tylko powierzchnia zabudowy budynków, a może ich powierzchnia użytkowa. Dodatkowo wątpliwości, na które uchwała nie daje odpowiedzi, budzi określenie stanu zabudowy podlegającej zsumowaniu w momencie, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie podejmował decyzję o możliwości realizacji na danym terenie przeznaczenia uzupełniającego: czy chodzi o istniejącą zabudowę, zabudowę dla której wydano pozwolenie na budowę, nie zgłoszono sprzeciwu czy też oddano do użytkowania.

Za naruszającą wymieniony na wstępie przepis trzeba także uznać możliwość realizacji w ramach przeznaczenia uzupełniającego (dotyczy terenów MU, MN, RM, U2, MW, P, PU, ZD, EF) infrastruktury drogowej zdefiniowanej w § 5 ust. 9 pkt 3. Zgodnie z § 5 ust. 9 pkt 3 ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o infrastrukturze drogowej - należy przez to rozumieć obiekty budowlane obejmujące:

- a) ciągi piesze i place piesze oraz ścieżki rowerowe,
- b) ciągi pieszo-jezdne,
- c) dojazdy, wewnętrzne drogi rolnicze i technologiczne.

Charakter tych dodatkowych elementów komunikacji, poza wyznaczonymi na rysunku planu drogami publicznymi i wewnętrznymi, określa przywołana powyżej definicja przeznaczenia uzupełniającego: przeznaczenie uzupełniające realizowane na wydzielonych, samodzielnych działkach budowlanych w zakresie infrastruktury technicznej, infrastruktury drogowej i zieleni urządzonej – na terenach przeznaczonych pod zabudowę – **może zajmować łącznie nie więcej niż 20% powierzchni terenu**”. Należy zatem stwierdzić, że wolą lokalnego uchwałodawcy była realizacja na wydzielonych w przyszłości działkach budowlanych wymienionych elementów infrastruktury drogowej jako ich samodzielnego przeznaczenia. Nie są to zatem elementy wewnętrznego zagospodarowania działki budowlanej, immanentnie związane z jej przeznaczeniem, jak np. drogi pożarowe na terenach produkcyjnych. W tym kontekście „dojazdy” to nic innego jak drogi wewnętrzne, które winny być określone przestrzennie poprzez linie rozgraniczające na etapie tworzenia projektu planu, a nie dopiero po jego uchwaleniu przez inne niż rada gminy podmioty. Zgodnie z art. 15 ust. 2

pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to na radzie spoczywa obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, przez co należy rozumieć (zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r.) **określenie układu komunikacyjnego** wraz z parametrami, klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (np. ciągów pieszo-jezdných).

Tutejszy organ nadzoru odnotował ponadto brak określonego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od **MU1** do **MU20**. W § 29 ust. 1 ustalono dla tych terenów:

- 1) przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
- 2) przeznaczenie uzupełniające: infrastruktura techniczna, infrastruktura drogowa, zieleni urządzonej.

Ponadto na terenach tych obowiązuje zapis, zgodnie z którym „istniejąca zabudowa zagrodowa do zachowania, z możliwością jej modernizacji, przebudowy, rozbudowy i nadbudowy bez zwiększania obsady zwierząt hodowlanych”

Zgodnie z § 5 ust. 9 pkt 3, ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o terenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczonym symbolem MU – należy przez to rozumieć przeznaczenie obejmujące:

- a) zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,
- b) zabudowę mieszkaniową wielorodzinną,
- c) zabudowę usługową obejmującą usługi nieuciążliwe.

Uchwała w sprawie planu przewiduje zatem na terenach określonych symbolem **MU** absolutną dowolność w wyborze przez inwestorów docelowego przeznaczenia terenu. Na terenach tych może być bowiem realizowana w dowolnych proporcjach, odnoszonych do powierzchni danego terenu (co wynika z przywołanej na wstępie definicji przeznaczenia podstawowego):

- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną,
- zabudowa usługowa,
- oraz rozwijana istniejąca zabudowa zagrodowa (poza zwiększaniem obsady zwierzęcej).

Ponadto dopuszczono realizację przeznaczenia uzupełniającego w postaci:

- infrastruktury drogowej,
- infrastruktury technicznej,
- zieleni urządzonej,

przy czym wszystkie wymienione przeznaczenia uzupełniające nie stanowią wyłącznie zagospodarowania przynależnego danej działce budowlanej, ale mogą być realizowane samodzielnie na działkach budowlanych, byleby łączna powierzchnia tych działek w odniesieniu do powierzchni danego terenu nie przekraczała 20% (vide definicja przeznaczenia uzupełniającego).

Tak szeroki wachlarz przeznaczenia zabudowy na terenach **MU** stoi w sprzeczności z podstawowym celem przystąpienia do sporządzenia planu, jakim jest określenie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ustawodawca nie zdefiniował jednoznacznie czym jest przeznaczenie terenu, niemniej przepisy wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dają podstawy do wyszczególnienia rodzajów przeznaczenia terenów, które powinny być określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wyróżniono następujące przeznaczenia terenów, którym przypisano określone oznaczenia barwne i literowe: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy usługowej, sportu i rekreacji zabudowy zagrodowej, obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i inne. W związku z tym każde z tych przeznaczeń powinno być potraktowane zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 czyli liniami rozgraniczającymi. Dodatkowo wskazać należy, że skoro ustawodawca oczekuje rozgraniczenia liniami tereny o tym samym przeznaczeniu, ale o różnych zasadach zagospodarowania, to tym bardziej obowiązek ten

winien być wypełniony wobec terenów o różnych przeznaczeniach. Tylko przyjęcie takiego rozumienia woli ustawodawcy pozwoli na właściwą realizację innych przepisów związanych ze skutkami uchwalenia planu miejscowego: art. 35 (dot. tymczasowego zagospodarowania terenów), art. 36 i następnych (dot. roszczeń odszkodowawczych w sytuacji gdy korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe w związku z uchwaleniem planu oraz opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości).

2. Art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu ustalenia przeznaczenia terenów określonych symbolem MU w sprzeczności z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnów Opolski przyjętego uchwałą nr XIX/141/2020 z dnia 8 maja 2020 r.

Na stronach 196-198 studium gminnego opisano zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów określonych na rysunku studium symbolem M. W granicach tego kierunkowego przeznaczenia położona jest ta część wsi Tarnów Opolski, dla której przewidziano w kontrolowanej uchwale przeznaczenie o symbolu MU. Powyżej został opisany szeroki zakres możliwego przeznaczenia zabudowy na terenie MU.

Doprecyzowana kontrolowaną uchwałą polityka przestrzenna terenów o symbolu MU stoi w sprzeczności z ustaleniami studium. W studium dla terenów o symbolu M ustalono do wyboru jedno z określonych poniżej przeznaczeń, w tym sensie, że cały teren M winien zostać podzielony na mniejsze tereny o jednej z następującej funkcji:

- zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej lub wielorodzinnej),
- zabudowy mieszkaniowo-usługowej,
- zabudowy usługowej,
- zabudowy zagrodowej.

Na taką interpretację polityki przestrzennej gminy pozwala jednoznacznie zawarty na stronie 197 studium opis wytycznych do kształtowania wskaźników zabudowy w podziale na funkcje: mieszkaniową, usługową, mieszkaniowo-usługową i zagrodową. Wolą lokalnego uchwałodawcy nie było zatem stworzenie „przeznaczenia” terenu stanowiącego konglomerat tych funkcji (jak uczyniono to w kontrolowanej uchwale), ale ich doprecyzowanie i rozdzielenie przestrzenne na etapie sporządzania planu miejscowego.

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, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Badana uchwała nie spełnia przesłanki materialnoprawnej. 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 przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu oznaczają takie określenie przeznaczenia terenów, które jest jednoznaczne w chwili podejmowania przez radę uchwały w sprawie planu miejscowego.

Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym dokonuje się doprowadzenia do stanu zgodności z prawem kontrolowanej uchwały w taki sposób, aby nie ingerować nadmiernie w władztwo planistyczne gminy, zachować proporcje pomiędzy skalą naruszenia, a zastosowanym środkiem nadzoru oraz nie pozbawić planu waloru użytkowego. W związku z tym:

- usunięto z treści uchwały punkty 1 i 2 w § 3 – definicje przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego; brak tych definicji pozwoli realizować postanowienia uchwały co do przeznaczenia terenów każdorazowo także w odniesieniu do działki budowlanej; spełniony zostaje w ten sposób wymóg, by przeznaczenie terenu lub działki było określone przez radę gminy, a nie podmioty realizujące ustalenia planu,
- usunięto z obrotu prawnego wszystkie tereny o przeznaczeniu określonym symbolem MU, bowiem organ nadzoru nie może wyręczyć rady gminy w ustaleniu dla tych terenów jednoznacznego przeznaczenia,

- usunięto te zapisy uchwały, które dały możliwość realizacji w ramach przeznaczenia uzupełniającego infrastruktury drogowej; należy przy tym podkreślić, że elementem zagospodarowania każdej działki przeznaczonej w planie pod zabudowę jest realizacja przypisanego określonego przeznaczeniu systemu komunikacji wewnętrznej (np. z drogami pożarowymi na terenach produkcyjnych, komunikacją osiedlową na terenach zabudowy wielorodzinnej); komunikacja wewnętrzna w obrębie działki budowlanej będzie zatem możliwa do realizowana bez dodatkowych zapisów o przeznaczeniu uzupełniającym.

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