



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia czwartek, 25 listopada 2021 r.

Poz. 2935

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.67.2021.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 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 XXXIX/275/2021 Rady Gminy Popielów z dnia 23 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego przy ulicy Wiejskiej i Polnej w Lubieni w następującym zakresie:**

1. § 3 pkt 4.
2. § 3 pkt 14 w zakresie zwrotu „w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi”.
3. § 3 pkt 15 w zakresie zwrotu „dopuszczany w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi”.
4. § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d w zakresie zwrotu „dojazdy”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 września 2021 r. Rada Gminy Popielów podjęła uchwałę nr XXXIX/275/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego przy ulicy Wiejskiej i Polnej w Lubieni.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Popielów przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 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 Popielów o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 27 października 2021 r., znak OR.0711.158.2021.TJ, Przewodniczący Rady Gminy Popielów 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: 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 następujące zapisy kontrolowanej uchwały ustalone w § 3 pkt 14 i 15 definicje przeznaczenia podstawowego terenu oraz uzupełniającego o następującej treści: „przeznaczeniu podstawowym należy przez to rozumieć ustalony w planie przeważający rodzaj przeznaczenia w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi” oraz „przeznaczeniu uzupełniającym należy przez to rozumieć inny niż podstawowy, uzupełniający rodzaj przeznaczenia dopuszczalny w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi”.

Skutkiem obu definicji jest brak możliwości określenia jakie przeznaczenie otrzymała dana działka w dacie uchwalenia planu przez Radę Gminy, a co było jej obowiązkiem wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O tym, jakie przeznaczenie będzie można realizować na danej działce, 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.

Ponadto w § 4 ust. 1 uchwały, organ nadzoru odnotował zapis, będący w sprzeczności z wyżej wymienionymi definicjami „Na terenach wyznaczonych w planie do zabudowy, ustalenia definiowane w Rozdziale 9 dla terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi obowiązują dla każdej działki budowlanej położonej w granicach tego terenu”. Rozdział 9 miejscowego planu odnosi się do szczegółowych ustaleń oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w tym ustala przeznaczenie podstawowe oraz uzupełniające dla danego terenu. Zgodnie z definicją przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, ustalenia odnoszą się do całego terenu, natomiast ww. zapis zakłada, że ustalenia mają odnosić się do działki budowlanej. Dochodzi tu do sprzeczności zapisów, jak należy je prawidłowo zinterpretować, czy należy odnosić do terenu 1MU i 2MU, czy działek budowlanych tworzących teren 1MU i 2MU. Organ nie może zgodzić się z wyjaśnieniami przekazanymi przez Radę Gminy, gdyż nie podważa możliwości określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia o różnych funkcjach nie kolidujących ze sobą, a zwraca uwagę, że zapis dotyczący przeznaczenia, powinien mieć zastosowania również do działki budowlanej.

W przedmiotowym planie w ramach jednego terenu MU można wydzielić więcej niż jedną działkę budowlaną, dlatego też każda z tych działek winna mieć taką samą możliwość wykorzystania, niezależną od zagospodarowania działek sąsiednich.

Za naruszającą wymieniony na wstępie przepis trzeba także uznać możliwość realizacji w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu MU infrastruktury drogowej zdefiniowanej w § 3 pkt 4. Zgodnie z § 3 pkt 4 ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o „dojazdach - należy przez to rozumieć nie wydzielone na rysunku planu tereny, na których możliwa jest realizacja, zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi budynków i ich usytuowania, dojazdów do działek budowlanych i budynków, odpowiednich do ich przeznaczenia i sposobu użytkowania”.

Charakter tych dodatkowych elementów komunikacji, poza wyznaczonymi na rysunku planu drogami publicznymi i wewnętrznymi, określa przywołana powyżej definicja przeznaczenia uzupełniającego: „przeznaczeniu uzupełniającym należy przez to rozumieć inny niż podstawowy, uzupełniający rodzaj przeznaczenia dopuszczalny w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi”. 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).

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 w § 3 pkt 14 i 15 – zapisy ograniczające stosowanie przeznaczenia w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi; zmiana tych definicji pozwoli realizować postanowienia uchwały co do przeznaczenia terenów każdorazowo także w odniesieniu do działki budowlanej,
- usunięto te zapisy uchwały, które dały możliwość realizacji w ramach przeznaczenia uzupełniającego dojazdów; 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