



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 8 marca 2021 r.

Poz. 682

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.89.2020. KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 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 2020 r., poz. 293 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr 358/VIII/20 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 28 grudnia 2020 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Gminy Namysłów.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Namysławie w dniu 28 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę nr 358/VIII/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Gminy Namysłów.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 21 grudnia 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 20 stycznia 2021 r. (znak pisma Or.0007.161.2020.JC) Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysławie 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 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587)** poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 5 pkt 1 możliwości na obszarze objętym planem realizacji systemów komunikacji, w tym dojeżdż, dojazdów, miejsc parkingowych.

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 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. Na system komunikacji danego terenu mogą się też składać dojścia i dojazdy w postaci ciągu pieszo jezdnego, zapewniające dostęp działek budowlanych do dróg publicznych (rozdział 2 Dojścia i Dojazdy - rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 2019 r., poz., 1065 ze zm.).

Przedmiotowy zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Gminy Namysłów, uchwalonego uchwałą nr 358/VIII/20 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 28 grudnia 2020 r. ustala, dla terenu przeznaczonego pod zabudowę o symbolu SM1.1UP, w ramach przeznaczenia uzupełnianego, dodatkowego przeznaczenia związanego z obsługą komunikacyjną tych terenów, jednak to dodatkowe przeznaczenie nie spełnia wymogów art. 15 ust. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 18 maja 2016 r., znak II SA/Go 336/16).

Zatem w zakresie przeznaczenia terenu SM1.1UP (przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy usługowo-produkcyjnej), przy jednoczesnym braku wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu, organ naruszył art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, który nakazuje aby w planie miejscowym określono obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu (oznaczony jako KDW). Z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania tereny te powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 2 ww. ustawy.

Należy zauważyć również, iż tereny dla których ustalono przeznaczenie pod dojścia i dojazdy (jako przeznaczenie uzupełniacie) bez wydzielenia ich liniami rozgraniczającymi, posiada powierzchnie około 3,5 ha. Ponadto biorąc pod uwagę ustaloną w § 6 ust. 5 pkt 2 uchwały minimalną powierzchnię działek budowlanych na tym terenie, która wynosi 400 m² należy stwierdzić, że bez wydzielenia na dalszych etapach procesu budowlanego dodatkowych terenów komunikacyjnych (dróg publicznych, wewnętrznych itd.) nie będzie możliwe zagospodarowanie tego terenu zgodnie z ich przeznaczeniem. W związku z ww. powierzchnią terenu SM1.1UP oraz minimalną powierzchnią działki możliwe jest wydzielenie około 87 działek budowlanych, które w znacznej większości nie będą miały dostępu do terenów komunikacyjnych. Rada Miejska scedowała swoją kompetencję w tym zakresie na inne organy i podmioty uczestniczące w kolejnych etapach procesu budowlanego, a takie działanie godzi w najważniejsze zasady rządzące polskim porządkiem prawnym.

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 Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie przedstawionego w piśmie z dnia 20 stycznia 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 Miejskiej w Namysławie 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.

Ww. stanowisko podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20.

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**, powodując w ten sposób nieważność całego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż obejmuje ona cały obszar przedmiotowej uchwały.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 15 stycznia 2021 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie.

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. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia pierwszej przesłanki zgodności z prawem.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 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. Organ nadzoru nie znajduje podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa. 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). Powyższe ze stwierdzonych naruszeń prawa dokonane uchwałą Rady Miejskiej w Namysłowie ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłoby do diametralnie odmiennych ustaleń.

Istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkować winno wyeliminowaniem z obrotu prawnego wadliwych zapisów. Organ nadzoru zastosował wobec badanej uchwały najdalej idący środek nadzoru - stwierdzenie w całości jej nieważności.

O zastosowanym środku nadzoru przesądziło wystąpienie wszystkich ze wskazanych w uzasadnieniu wady – brak rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach i zasadach zagospodarowania. Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że wady te dotyczą obszaru terenów częściowo zabudowanych. Nie jest zatem możliwe usunięcie z obrotu prawnego tylko wadliwych zapisów uchwały bądź terenów, bo pozostawiłoby to akt niekompletny w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niespełniający swoje podstawowego celu – określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności badanej uchwały.

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
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek