



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 marca 2021 r.

Poz. 713

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.74.2020.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) 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 uchwały nr XXXI/656/20 Rady Miasta Opola z dnia 29 października 2020 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chmielowice I” w Opolu w zakresie § 5 ust. 46 pkt 3 lit. b tiret pierwsze.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 października 2020 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chmielowice I” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 listopada 2020 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 27 listopada 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 2 grudnia 2020 r., znak BU.6721.8.10.2018.KB Przewodniczący Rady Miasta Opola złożył stosowane wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały, załączonej do niej dokumentacji i złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293) oraz § 4 pkt 1 i pkt 9, § 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) w odniesieniu do terenu 2U w zakresie ustalenia przeznaczenia uzupełniającego terenu dróg wewnętrznych - pętli dla komunikacji miejskiej.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowieniem tych przepisów stanowi § 4 pkt 1 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowią, że ustalenia te powinny zawierać: określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów oraz określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej.

Należy podkreślić, że obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Brak ściśle określonej klasyfikacji terenów sprawia, że plan przestaje spełniać swoją podstawową funkcję, jaką jest ustalenie jednoznacznego przeznaczenia poszczególnych terenów.

W § 3 ust. 1 pkt 8 przedmiotowego planu ustalono definicję przeznaczenia terenu uzupełniającego, cyt. (...) *należy przez to rozumieć przeznaczenie terenu, które może uzupełniać lub wzbogacać przeznaczenie, o którym mowa w pkt 7 jednocześnie w granicach terenu i na poszczególnych działkach, (...)*. Przeznaczenie uzupełniające, ma więc za zadanie wzbogacania przeznaczenia podstawowego. Organ nadzoru, dopatrywał się nieścisłości w zakresie ustalenia przeznaczenia uzupełniającego teren o symbolu 2U o przeznaczeniu podstawowym tereny zabudowy usługowej, dla którego wyprowadzono możliwość uzupełnienia, wzbogacenia o tereny dróg wewnętrznych – pętli dla komunikacji miejskiej.

Zgodnie z art. 8 ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470) do dróg wewnętrznych zalicza się drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.

W przedmiotowym planie pętla dla komunikacji miejskiej stanowi teren drogi wewnętrznej. Brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej i na rysunku planu. Uchwała w sprawie planu stworzyła możliwość realizacji na terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę usługową dodatkowego przeznaczenia związanego z obsługą komunikacyjną tych terenów: dróg wewnętrznych – pętla dla komunikacji miejskiej, bez wydzielania liniami rozgraniczającymi pomijając przypisanie odpowiedniego oznaczenia graficznego i symbolu literowego oraz odpowiednich parametrów.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisy wyraźnie stanowią o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Obowiązkiem organu planistycznego jest określenie parametrów dróg wewnętrznych w tekście planu. To właśnie organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających, natomiast nie może tego uczynić w sytuacji gdy teren drogi wewnętrznej został uznany jako przeznaczenie uzupełniające i nie został wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. W zakresie ustalenia minimalnych szerokości organowi planistycznemu przysługuje pewna swoboda planistyczna jednakże swoboda ta nie obejmuje możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej oraz na rysunku planu. Sformułowanie w sposób opcjonalny tj. ustanowienie jako przeznaczenia uzupełniającego terenu dróg wewnętrznych nie pozwala w pełni przewidzieć, przyszłego sposobu zagospodarowania terenu. 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 stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przedmiotowym planie teren oznaczony na mapie symbolem 2U w całości został oznaczony kolorem czerwonym, co jednoznacznie świadczy o przeznaczeniu terenu pod usługi.

W tej sytuacji nie można zgodzić się w wyjaśnieniach przekazanych przez Prezydenta Miasta Opola, w których wskazuje, iż (...) *wprowadzenie pętli komunikacji miejskiej jako przeznaczenia uzupełniającego na terenie zabudowy usługowej ma pozwolić na jej funkcjonowanie i ewentualną przebudowę lub rozbudowę w czasie jej funkcjonowania (...)*, ponadto uznając, że wprowadzone przeznaczenie uzupełniające nie jest sprzeczne z przeznaczeniem podstawowym jakim są usługi, a w chwili obecnej jest odpowiedzią na bieżące zapotrzebowanie.

W ocenie organu podkreślenia wymaga fakt, że tereny lokalizacji dróg wewnętrznych powinny być przez organ planistyczny wydzielone linią rozgraniczającą teren, nie zaś pozostawione uznaniu zarządcy drogi, uzależniając od przyszłych i niepewnych zdarzeń. Dopuszczenie dowolności w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego, tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego oraz realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych.

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. Mając na uwadze ryzyko przekroczenia przez gminę swoich 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.

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.

W związku z powyższym sformułowanie w sposób niejednoznaczny ustalenia planu dotyczące przeznaczenia terenu, faktycznego określenia przebiegu granic drogi wewnętrznej -pętli dla komunikacji miejskiej nie pozwala w pełni przewidzieć, przyszłego sposobu zagospodarowania terenu, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

W pozostałym zakresie w odniesieniu do naruszeń wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ przyjmuje wyjaśnienia.

Na gruncie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które 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). Przenosząc te uwagi na grunt kontrolowanej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchybienie zasługuje na miano istotnego, gdyż jego niewystąpienie skutkowałoby możliwością prawidłowego i jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak na wstępie.

z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda