



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 marca 2021 r.

Poz. 721

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.87.2020.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 26 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) 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 części uchwały nr XXIX/228/2020 Rady Miejskiej w Zdzieszowicach z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krępna w zakresie § 5 ust. 26 pkt 2 lit. c.**

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Zdzieszowicach w dniu 16 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę nr XXIX/228/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krępna.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 22 stycznia 2021 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 Zdzieszowicach o wszczęciu postępowania nadzorczego. W odpowiedzi z dnia 25 stycznia 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej przekazał wyjaśnienia w sprawie (znak pisma OR.0711.2.2021).

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie **art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) 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. 1586) poprzez wprowadzenie w § 5 ust. 26 pkt 2 lit. c możliwości na terenie o symbolu 1Ef1 lokalizacji dróg wewnętrznych i parkingów.**

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.

Uchwała w sprawie uchwalenia planu stworzyła zatem w § 5 ust. 26 pkt 2 lit. c możliwość lokalizacji dróg wewnętrznych i parkingów na terenie przeznaczonym pod elektroenergetykę (farmę fotowoltaiczną) jednak to dodatkowe przeznaczenie nie spełnia wymogów art. 15 ust. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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, który stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Należy uznać, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Drogi wewnętrzne przewidziane jako przeznaczenie dopuszczalne (uzupełniające) w ramach przeznaczenia podstawowego winny zostać objęte postanowieniami planu miejscowego i wyznaczona na rysunku.

Uchybienie to stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji zgodnie z prośbą Przewodniczącego Rady Miejskiej zostaje wyleminowane z obrotu prawnego.

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.

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.

Organ nadzoru zastosował wobec badanej uchwały środek nadzoru jakim jest stwierdzenie nieważności w części zapisu w § 5 ust. 26 pkt 2 lit. c „lokalizacja dróg wewnętrznych i parkingów”. W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 22 stycznia 2021 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zdziszowicach.

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).

Dlatego 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