



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 7 marca 2022 r.

Poz. 727

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.11.2022.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 marca 2022 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 XLIII/314/2022 Rady Gminy Popielów z 27 stycznia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego przy ulicy Szkolnej w Popielowskiej Kolonii.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 stycznia 2022 r. Rada Gminy Popielów podjęła uchwałę nr XLIII/314/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego przy ul. Szkolnej w Popielowskiej Kolonii.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Popielów przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 lutego 2022 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 18 lutego 2022 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.

Analiza przedłożonej uchwały i dokumentacji prac planistycznych wykazała następujące naruszenia prawa skutkujące podjętym rozstrzygnięciem nadzorczym:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 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. 1587) z powodu nie wydzielenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

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. Kontrolowana uchwała nie wypełnia powyższych wymogów prawa.

§ 3 pkt 4 kontrolowanej uchwały definiuje pojęcie „dojazdów”, które według dalszych zapisów planu stanowić mogą przeznaczenie uzupełniające terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniową, mieszkaniowo-usługową, usługową i mieszkaniową jednorodzinną. Dojazdy definiowane są jako *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, odpowiednio do ich przeznaczenia i sposobu ich użytkowania*. Definicja ta określa funkcję „dojazdów” – jest nią zapewnienie m.in. dostępu do działek budowlanych. Tak zdefiniowanych dojazdów nie można w związku z tym uznać wyłącznie za element wewnętrznego zagospodarowania działki budowlanej o określonym w planie przeznaczeniu, ale jako element systemu komunikacji zewnętrznej, zapewniający dostęp działek budowlanych do dróg publicznych. Jest to zatem odrębne przeznaczenie terenu, które zgodnie z przywołanymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinno być określone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. Zaniechanie przez radę gminy określenia przeznaczenia terenów komunikacji, jak i sposobu obsługi komunikacyjnej terenów przeznaczonych pod zabudowę, stoi w sprzeczności z celem przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz narusza zasady jego sporządzania.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z powodu braku określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan powinien określić zasady modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji czyli określić układ komunikacyjny dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym. Oznacza to, że na rysunku planu powinny być określone przebiegi dróg i innych ciągów komunikacyjnych za pomocą linii rozgraniczających z innymi terenami, przy czym układ komunikacyjny powinien być tak zaprojektowany, by każdy obszar planu posiadał odpowiedni dostęp do drogi publicznej, bo tylko on pozwoli na zagospodarowanie tego obszaru zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy zatem rozumieć dostęp do określonej drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Analiza rysunku planu wykazała, że teren określony symbolem 1U i przeznaczeniu – teren zabudowy usługowej, nie posiada żadnego dostępu do drogi publicznej w powyższym rozumieniu. Fakt ten tutejszy organ nadzoru potwierdził analizą sposobu zagospodarowania terenów położonych poza obszarem planu i bezpośrednio sąsiadujących z terenem 1U – są to tereny rolnicze. Od północy teren 1U graniczy z objętym ustaleniami planu terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 1MN, a dopiero ten ma dostęp do drogi publicznej – ul. Szkolnej biegnącej w ciągu drogi powiatowej nr 1153O. Ustaleń w zakresie obsługi komunikacyjnej terenu 1U nie poczyniono także w uchwale. § 10 ust. 1 pkt 2 stwierdza jedynie: „Dla układu komunikacji drogowej ustala się: (...) układ komunikacji drogowej zapewniający podstawową obsługę poszczególnych terenów poprzez drogi gminne wydzielone na rysunku planu na terenach oznaczonych symbolem 1KDZ i 1KDD.”

3. Art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – z powodu braku uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi powiatowej nr 1153 O (ul. Szkolna).

W przedłożonej wraz z uchwałą dokumentacji prac planistycznych znajduje się postanowienie Zarządu Dróg Powiatowych w Opolu z 21 kwietnia 2021 r., znak DT.61.7.2021.MK, odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego przy ul. Szkolnej w Popielowskiej Kolonii. W uzgodnieniu tym podano warunki uzyskania pozytywnego stanowiska zarządcy drogi. Organ ten w uzasadnieniu postanowienia wskazuje:

„1. W § 18 ust. 1 pkt 2) projektu planu zapisano jako przeznaczenie uzupełniające sieci infrastruktury technicznej. Zgodnie z art. 39 ustawy o drogach publicznych, urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej niezwiązane z zarządzaniem drogami lub potrzebami ruchu należy lokalizować poza pasem drogowym. Lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń i obiektów nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu, może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zezwoleniem zarządcy drogi. Zapisu takiego brak jest w projekcie planu, pomimo wnioskowania o niego przez tut. Zarząd. **Wnosimy o zmianę zapisu na „dopuszcza się lokalizowanie sieci i obiektów infrastruktury technicznej z zachowaniem przepisów odrębnych**

2. Droga powiatowa nr 1153O w planie zdefiniowana jest jako droga klasy Z (KDZ). W rzeczywistości jest ona drogą klasy L, co tut. Zarząd zaznaczył w swojej odpowiedzi na informację o przystąpienie do sporządzenia planu. **Wnosimy o poprawne oznaczenie drogi jako KDL**, zarówno w treści jak i na rysunku planu.”,

Kontrolując prawidłowość trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tutejszy organ nadzoru nie odnotował ponownego wystąpienia o uzgodnienie projektu planu do zarządcy drogi powiatowej nr 1153O, zmodyfikowanego zgodnie z warunkami postanowienia. Także w projekcie planu nie dokonano odpowiednich poprawek czyli:

- nie uzupełniono § 18 ust. 1 pkt 2 o zwrot „dopuszcza się lokalizowanie sieci i obiektów infrastruktury technicznej z zachowaniem przepisów odrębnych”,

- nie skorygowano kategorii drogi powiatowej z klasy Z (zbiorcza) na L (lokalna).

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. 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 narusza zarówno zasady sporządzania planu określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i tryb jego sporządzenia poprzez zaniechanie uzgodnienia projektu z jednym z organów wymienionych w art. 17 pkt 6 lit. b.

Wykazane naruszenia prawa w ocenie tutejszego organu nadzoru należy uznać za istotne, bowiem prowadzą 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). Akt Rady Gminy Popielów wolny od istotnych naruszeń prawa powinien wytyczyć na rysunku planu wszystkie niezbędne elementy systemu komunikacji w takiej konfiguracji przestrzennej, by każdy teren lub działka budowlana posiadały odpowiedni dostęp do drogi publicznej, a także uzyskać pozytywne stanowisko zarządcy drogi zapewniającej powiązanie obszaru planu z zewnętrznym systemem komunikacyjnym

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