



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 marca 2021 r.

Poz. 736

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.52.2020.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) oraz art. 28 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 XXV/197/2020 Rady Miejskiej w Paczkowie z dnia 24 września 2020 r.** w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 324, 325, 326, 327, 381, 382, 383, 384, 385/1, 385/2, 386/1, 386/2, 387/1, 387/2, 388/1, 388/2, 389/1, 389/2, 390/2, 390/4, 390/5, 390/6, 391/1, 391/2, 392/2, 393/1, 393/2, 394/1, 394/2, 395/1, 395/2, 412 obręb Kozielno, Gmina Paczków-obszar wiejski.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Miejska w Paczkowie podjęła uchwałę nr XXV/197/2020 w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 324, 325, 326, 327, 381, 382, 383, 384, 385/1, 385/2, 386/1, 386/2, 387/1, 387/2, 388/1, 388/2, 389/1, 389/2, 390/2, 390/4, 390/5, 390/6, 391/1, 391/2, 392/2, 393/1, 393/2, 394/1, 394/2, 395/1, 395/2, 412 obręb Kozielno, Gmina Paczków-obszar wiejski.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Paczkowa przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 1 października 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 9 października 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 Miejskiej w Paczkowie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 21 października 2020 r. (znak Or.0711.86.2020) Przewodniczący Rady Miejskiej złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała następujące naruszenia prawa:

1. 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 (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1586) z powodu braku określenia w badanej uchwale warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r., ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji. Nałożony na lokalnego prawodawcę obowiązek ma na celu stworzenie realnych warunków powiązania terenów o przeznaczeniu ustalonym w planie z systemem dróg publicznych,

gdyż tylko wtedy można będzie określoną nieruchomość wykorzystywać zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym – dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II/SA/Wr773/19). Dostęp ten może być bezpośredni – poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne.

Organ nadzoru poddał szczególnej kontroli zapisy badanej uchwały z uwagi na wypełnienie wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu specyfiki ustalonego w planie przeznaczenia terenów. Uchwała Rady Miejskiej w Paczkowie ustala bowiem możliwość eksploatacji odkrywkowej znacznej części złoża „Paczków”. Prawie cały obszar planu o powierzchni około 22 ha otrzymał przeznaczenie o symbolu PG1 jako „obszary i tereny górnicze”. Dla złoża „Paczków” obowiązuje koncesja z 19 marca 1996 r., nr 61/96, ustanawiająca obszar i teren górniczy „Paczków I”. Koncesja ważna jest do 31 marca 2046 r. Organ nadzoru stwierdził, że obszar planu zawiera się w całości w granicach obszaru górniczego, a zatem teren o symbolu PG1 zostaje w całości objęty odkrywkowym wydobywaniem kopaliny. Analiza załącznika graficznego do uchwały wykazała, że w granicach planu nie znajduje się żadna droga wewnętrzna, czy publiczna, a ponadto, że teren planu również bezpośrednio nie graniczy z żadną drogą publiczną. Jedyne ustalenia w zakresie rozwoju systemów komunikacji obszaru planu, w tym dotyczące powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym, zawarte zostały w § 13 pkt 1 uchwały: *„nakazuje się bezpośrednią obsługę komunikacyjną terenu PG1 od strony południowej w nawiązaniu do istniejącego układu dróg wewnętrznych istniejącej cegielni, zlokalizowanej poza granicami planu oraz na warunkach wynikających z przepisów odrębnych”*.

Zarówno rozwiązania przestrzenne (brak bezpośredniego powiązania z drogą publiczną), jak i enigmatyczne zapisy planu o obsłudze komunikacyjnej „w nawiązaniu do istniejącego układu dróg wewnętrznych istniejącej cegielni” (obiekt również nieobjęty ustaleniami planu) są niewystarczające do uznania, że uchwała spełnia wymogi art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Biorąc pod uwagę charakter przeznaczenia terenu, który wiąże się z użytkowaniem ciężkich pojazdów samochodowych oraz 50-letni okres ważności koncesji na wydobywanie – w planie należało bezwzględnie wskazać drogę publiczną, z którą posiada połączenie wspomniany w § 13 pkt 1 uchwały układ dróg wewnętrznych. Tak długotrwały wywóz urobku wymaga szczególnej jakości dróg publicznych, wpływa też na intensywność i bezpieczeństwo ruchu na drodze i w jej sąsiedztwie. Co więcej – z uwagi na brzmienie art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o możliwości zapewnienia dostępu do określonej drogi publicznej powinien się wypowiedzieć zarządca tej drogi w formie uzgodnienia projektu planu. Przedłożona dokumentacja planistyczna nie zawiera informacji o jakimkolwiek takim wystąpieniu.

2. Art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu braku uzgodnienia projektu badanej uchwały z właściwym zarządcą drogi pomimo zaistnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie.

Zgodnie z przepisem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnienia projektu planu należy dokonać z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. W ocenie organu nadzoru zaistniały przesłanki poddania projektu kontrolowanej uchwały uzgodnieniu z zarządcami drogi krajowej nr 46 oraz drogi powiatowej nr 2238O biegnącej w ciągu ul. Robotniczej w Paczkowie. Przesłanką taką jest położenie fragmentu obu dróg w granicach terenu górniczego „Paczków I”, który stanowi „przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego”.

O charakterze terenu górniczego przesądził sam ustawodawca definiując go w art. 6 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm.). Planowany teren eksploatacji PG1 może mieć wpływ na obie drogi również z powodów opisanych w punkcie 1 uzasadnienia – konieczności obsługi komunikacyjnej tego terenu.

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 obu przesłanek 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. W orzecnictwie 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 dotyczyć powinny określenia obsługi komunikacyjnej terenu eksploatacji w uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi. Naruszenie trybu sporządzenia planu wiąże się z brakiem uzgodnienia projektu planu z zarządcami dróg, których dotyczyć mogą skutki eksploatacji. Oczywiście naruszenie przepisów prawa mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego można zakwalifikować tylko jako istotne. Ze względu na prawie jednolite przeznaczenie obszaru planu, którego dotyczą oba stwierdzone naruszenia prawa, 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

Małgorzata Zagaja