



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 marca 2020 r.

Poz. 793

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.11.2020.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 marca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 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) - **stwierdzam nieważność uchwały nr XVIII/187/20 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kędzierzyn-Koźle dla obszaru w rejonie ul. Kłodnickiej w następującym zakresie:**

- 1) § 1 ust. 5 pkt 4;
- 2) § 6;
- 3) § 7 ust. 3 w zakresie zwrotu „w tym niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego”;
- 4) § 11 ust. 3;
- 5) § 11 ust. 4;
- 6) § 11 ust. 5.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle na sesji w dniu 29 stycznia 2020 r. podjęła uchwałę nr XVIII/187/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kędzierzyn-Koźle dla obszaru w rejonie ul. Kłodnickiej.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 21 lutego 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 28 lutego 2020 r., znak BRM.0711.1.2020 Przewodniczący Rady złożył stosowane wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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) poprzez dopuszczenie realizacji na obszarze planu „dostępu do działek również za pomocą nie wydzielonych na rysunku planu miejscowego dróg wewnętrznych, ciągów pieszych i rowerowych pod warunkiem:

- 1) *zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników;*
- 2) *zgodności z przepisami odrębnymi,*
- 3) *nie zostanie zajęte więcej niż 10% powierzchni jednostek terenowych, przez które drogi i ciągi będą prowadzone;*

- 4) *zapewnienia szerokości dróg wewnętrznych służących obsłudze komunikacyjnej działek nie mniejszej niż 6 m;*
- 5) *zachowania zgodności z pozostałymi ustaleniami planu miejscowego*” (§ 11 ust. 3 badanej uchwały).

W § 11 ust. 4 uchwały dopuszczono na obszarze planu możliwość lokalizacji ciągów pieszych oraz rowerowych nieoznaczonych na rysunku planu. Dalej, w ustępie 5 paragrafu 11, określone zostały obowiązujące parametry ciągów pieszych i rowerowych:

- 1) *minimalna szerokość ciągu rowerowego:*
 - a) *1,5 m – gdy jest on jednokierunkowy,*
 - b) *2,0 m – gdy jest on dwukierunkowy*
 - c) *2,5 m – gdy z ciągu jednokierunkowego mogą korzystać piesi,*
 - d) *3,0 m – gdy z ciągu dwukierunkowego mogą korzystać piesi;*
- 2) *minimalna szerokość ciągu pieszego – 1,5 m, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów;*
- 3) *minimalna wysokość skrajni nad ciągiem pieszym i rowerowym – 2,5 m.*

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada 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, określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, wśród terenów komunikacji wyróżnia się tereny dróg publicznych oraz tereny dróg wewnętrznych. Na system komunikacji obszaru objętego planem mogą się też składać inne ciągi komunikacyjne, niewymienione w załączniku do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: ciągi pieszojezdne i piesze, trasy rowerowe.

Uchwała w sprawie planu stworzyła możliwość realizacji na terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę dodatkowego przeznaczenia związanego z obsługą komunikacyjną tych terenów: dróg wewnętrznych, ciągów pieszych i rowerowych. Jednak to dodatkowe przeznaczenie, związane z odmiennymi zasadami zagospodarowania, nie spełnia wymogów art. 15 ust. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w postaci wydzielenia liniami rozgraniczającymi i oznaczenia odpowiednim symbolem literowym i numerem.

Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia uchwały rzutują na prawa właścicieli gruntów objętych ustaleniami planu. Zapisy uchwały stwarzają sytuację niepewności co do faktycznego przeznaczenia danej działki gruntu i jej sąsiedztwa – czy będzie ono zgodne z przeznaczeniem określonym w planie danym symbolem liczbowym i literowym (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) oraz liniami rozgraniczającymi, czy będzie nim teren drogi wewnętrznej lub inny ciąg komunikacyjny, których przebieg zostanie wyznaczony dopiero w przyszłości. Konsekwencją tej niepewności 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. Niedopuszczalne jest także scedowanie przez Radę Miasta swoich kompetencji w zakresie ustalania przeznaczenia terenu na inne organy administracji publicznej i podmioty uczestniczące w kolejnych etapach procesu budowlanego. Podkreślić należy, że władztwo planistyczne gminy co do zasady oznacza dowolność w określeniu czasu podjęcia uchwały inicjującej prace planistyczne, jak i ich zakresu. Jeśli jednak rada gminy korzystając z przysługującej jej w tym zakresie samodzielności, przystąpiła do sporządzenia planu, to spoczywa na niej bezwzględny obowiązek wypełnienia wszystkich wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – co do trybu jak i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. A podstawową zasadą jest ta, zapisana w art. 14 ust. 1 ustawy, że celem przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest *ustalenie przeznaczenia terenów*. Stanowisko organu nadzoru w niniejszej sprawie nie jest odosobnione w świetle orzecznictwa administracyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 18 maja 2016 r., znak II SA/Go 336/16).

W związku z powyższym wykazane naruszenie prawa organ nadzoru ocenił jako takie, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - czyli istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego O zakresie zastosowanego środka nadzoru zadecydowała szczegółowa analiza ustaleń przestrzennych planu. Powierzchnia i kształt obszaru objętego planem, jego powiązanie z zewnętrznym systemem komunikacyjnym, a także zaplanowana w sposób prawidłowy (t.j. liniami rozgraniczającymi) obsługa komunikacyjna terenów mieszkaniowych poprzez nową drogę wewnętrzną o symbolu 1.KDW, pozwolą na odpowiednią obsługę komunikacyjną wszystkich nowych działek budowlanych wydzielanych na terenach 1.MN i 2.MN bez konieczności wyznaczania nowych ciągów komunikacyjnych w oparciu o kwestionowane przepisy uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tych zapisów uchwały, które dopuściły obsługę terenów przeznaczonych pod zabudowę poprzez niewydzielone na rysunku planu drogi wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe (t.j. § 7 ust. 3 w zakresie zwrotu „w tym niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego”, § 11 ust. 3 – 5), nie wpłynie ani na wewnętrzną spójność badanej uchwały, ani na jej kompletność w świetle obowiązujących przepisów prawa.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak możliwości jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1.MN i 2.MN.

O postawieniu powyższego zarzutu przesadziła analiza definicji przeznaczenia terenu zawarta w § 1 ust. 5 pkt 4 uchwały. Zgodnie z nim, gdy mowa jest o „*przeznaczeniu terenu – należy przez to rozumieć obiekty budowlane i urządzenia budowlane oraz zagospodarowanie tworzące całość funkcjonalną, określone ustaleniami planu miejscowego na danym terenie, odpowiednio:*

- a) *przeznaczenie podstawowe – przeznaczenie, które powinno zajmować nie mniej niż 70% powierzchni tego terenu,*
- b) *przeznaczenie uzupełniające – przeznaczenie, które uzupełnia przeznaczenie podstawowe lecz zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni terenu.”.*

W świetle tej definicji dopiero na etapie postępowania przed organami administracji architektoniczno-budowlanej będzie możliwe jednoznaczne określenie przeznaczenia działki położonej w granicach terenów 1.MN i 2.MN. To przyszłe przeznaczenie uzależnione będzie od stopnia wykorzystania przez innych właścicieli działek budowlanych zlokalizowanych na danym terenie limitu przeznaczenia uzupełniającego (nie więcej niż 30%), który został odniesiony do powierzchni całego tego terenu, a nie działki budowlanej. Na obszarze objętym ustaleniami planu przewiduje się tylko jeden rodzaj przeznaczenia, którego dotyczyć będzie przywołana definicja. Są to tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (1.MN i 2.MN), na których dopuszczono następujące formy przeznaczenia uzupełniającego: obiekty i urządzenia sportowo-rekreacyjne, place zabaw, usługi nieuciążliwe (§ 14 ust. 2). Każda z tych form zagospodarowania i przeznaczenia terenu będzie mogła stanowić do 30% powierzchni jednego z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ale jaką powierzchnię zajmie to przeznaczenie i na których działkach gruntu, określić będzie można w skrajnej sytuacji dopiero po pełnej realizacji ustaleń planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gwarantuje udział społeczny w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, m.in. poprzez możliwość zapoznania się z planowanym przeznaczeniem danej działki gruntu. Możliwość ta stała się fikcyjna w świetle zapisów badanej uchwały, gdyż o tym, jakie przeznaczenie uzyska ostatecznie dana nieruchomości nie przesądza ani organ sporządzający projekt planu, ani rada gminy w formie głosowania nad przyjęciem uchwały w sprawie planu, ale przyszłe i niepewne zdarzenia. Dlatego przyjęty przez lokalnego uchwałodawcę sposób kształtowania przeznaczenia terenu uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przewodniczący Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle przedstawił następujące stanowisko wobec sformułowanego zarzutu: „*Organ sporządzający mpzp stoi na stanowisku, że plan miejscowy będzie mógł funkcjonować w obrocie prawnym bez ww. definicji. W takim przypadku przeznaczenie terenu będzie można utożsamiać z regulacjami dotyczącymi zagospodarowania terenu zawartymi w przepisach odrębnych z zakresu prawa budowlanego, w których zagospodarowanie (przeznaczenie) terenu odnosi każdorazowo się do powierzchni działki budowlanej. Przeznaczenie podstawowe oraz przeznaczenie uzupełniające należy wtedy rozpatrywać w znaczeniu powszechnym, tzn. przeznaczenie podstawowe – przeznaczenie, które przeważa na danej działce lub w przypadku terenów przewidzianych pod zabudowę na danej działce budowlanej, przeznaczenie uzupełniające – przeznaczenie, które uzupełnia przeznaczenie podstawowe lecz nie może przeważać nad przeznaczeniem podstawowym na danej działce lub w przypadku terenów przewidzianych pod zabudowę na danej działce budowlanej”.* Podzielając stanowisko Przewodniczącego Rady organ nadzoru niniejszym rozstrzygnięciem wyeliminował wadliwą definicję „przeznaczenia terenu” poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 1 ust. 5 pkt 4.

3. Art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności ustaleń badanego planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle przyjętego uchwałą nr XIII/144/19 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 26 września 2019 r.

Powodem postawienia powyższego zarzutu jest określenie w badanej uchwale wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych „do których na obszarze planu miejscowego należy teren oznaczony symbolem przeznaczenia „IKDG”” (§ 6 badanej uchwały).

Pojęcie „obszaru przestrzeni publicznej” wprowadza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 2 pkt 6 ww. ustawy jest to *obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy*. Na obszarze miasta Kędzierzyn-Koźle brak jest obszarów spełniających warunki ustawowe, bowiem w Studium gminnym obszary takie nie zostały wskazane (strona 251 tego opracowania). Zatem Rada Miasta nie posiadała kompetencji do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów przestrzeni publicznej, a co za tym idzie - potrzeb wynikających z ich kształtowania.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kreuje politykę przestrzenną gminy. Ze względu na swój strategiczny i ogólny charakter jego ustalenia mogą podlegać szerokiej interpretacji na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego gminy. Brak jest jednak możliwości dokonywania jakiejkolwiek interpretacji w odniesieniu do niektórych zagadnień ujętych w studium, a do takich należy kwestia wyznaczenia w gminie obszarów przestrzeni publicznej. W związku z tym, w celu doprowadzenia do stanu zgodności badanej uchwały ze studium – orzeczono o stwierdzeniu nieważności w zakresie § 6.

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 każde z powyższych uchybień zasługuje na miano istotnego, gdyż jego niewystąpienie skutkowałoby możliwością prawidłowego i jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów już na etapie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu i nienaruszeniem postanowień studium gminnego.

W tym stanie rzeczy 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
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kaluża-Swoboda