



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 20 września 2022 r.

Poz. 2482

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.56.2022.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 9 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 293 ze zm.) stwierdzam **nieważność w całości uchwały nr 237/XXXIII/2022 Rady Gminy Radłów z 29 czerwca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022r. Rada Gminy Radłów podjęła uchwałę nr 237/XXXIII/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Radłów przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 11 lipca 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 2 sierpnia 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 Radłów o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 3 sierpnia 2022 r. złożono wyjaśnienia wobec podniesionych przez organ nadzorczy zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała naruszenie **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) poprzez brak określenia 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 spełnienie wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu specyfiki ustalonego w planie przeznaczenia terenów. Uchwała Rady Gminy Radłów ustala bowiem możliwość eksploatacji odkrywkowej złoża „Anna Olesno” o powierzchni około 35 ha. Cały ten obszar otrzymał przeznaczenie o symbolu ZL/PE jako teren lasów oraz tymczasowej powierzchniowej eksploatacji złóż kopalin. Jedyne zapisy kontrolowanej uchwały odnoszący się do zasad obsługi komunikacyjnej obszaru planu zawiera § 9 pkt 4 lit. a, poświęcony modernizacji, rozbudowie i budowie systemów komunikacji. Przepis ten stanowi: „obsługa komunikacyjna z dróg wewnętrznych”. W tym miejscu należy podkreślić, w nawiązaniu do przedstawionych wyjaśnień Gminy, że przedmiotem postępowania nadzorczego, jak i niniejszego rozstrzygnięcia, nie jest zarzut braku rozwiązań komunikacyjnych na terenach przeznaczonych pod eksploatację, ale brak określenia zasad powiązania obszaru eksploatacji z zewnętrznym systemem komunikacji. Konieczność zapewnienia takiego dostępu leży u podstaw każdego przeznaczenia terenu określonego w planie, na co ustawodawca zwraca uwagę poprzez przywołany powyżej § 4 pkt 9 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r.

Ne można też zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym przez Gminę, że „w odróżnieniu od procedury wydawania warunków zabudowy i wymogu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który warunkuje możliwość wydania warunków zabudowy od tego, czy teren inwestycji ma zapewniony dostęp do drogi publicznej, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie warunkują możliwości sporządzenia i chwalenia planu miejscowego od zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenu objętego planem”. Organ nadzoru wskazuje, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzane są dla pojedynczych działek inwestycyjnych pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W planie miejscowym można i należy kompleksowo uwzględnić problem rozwiązań komunikacyjnych dla poszczególnych terenów jak i całego obszaru planu za pomocą narzędzi jakie dał ustawodawca – określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji oraz przeznaczenia terenów na cele związane z komunikacją drogową. Natomiast lokalizacja inwestycji na podstawie decyzji administracyjnych nie daje możliwości tworzenia nowego układu komunikacyjnego, a jedynie opiera się co do zasady na istniejących rozwiązaniach – zjazdach, drogach wewnętrznych i publicznych, służebnościach drogowych. Dlatego przepisy o zagwarantowaniu dostępu do drogi publicznej, zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mogą stanowić podstawy wykładni przepisów poświęconych planom miejscowym – oba narzędzia lokalizowania inwestycji i określania zasad zabudowy mają przypisane przez ustawodawcę odmienne zadania.

Nie jest także trafnym argumentem za brakiem obowiązku określenia w planie zasad powiązania obszaru eksploatacji z zewnętrznym systemem komunikacyjnym, dokonana przez Gminę wykładnia przepisów ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072). W wyjaśnieniach Gminy stwierdza się: „Żaden z przepisów z zakresu Prawa geologicznego nie warunkuje możliwości prowadzenia eksploatacji złoża od zapewnienia w sposób prawny dostępu terenu złoża do drogi publicznej”. Art. 7 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego stanowi, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Zatem powyższy przepis nakłada na organ koncesyjny wyłącznie obowiązek stwierdzenia zgodności przeznaczenia terenu przyszłej eksploatacji z przeznaczeniem ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Określone w planie przeznaczenie terenu jest obowiązujące dla organu koncesyjnego, bo zostało określone w procedurze planistycznej i spełnia wszystkie wymogi art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym określone ma zasady powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Racjonalny ustawodawca nie znalazł potrzeby powtórzenia w Prawie geologicznym i górniczym warunków przeznaczania nieruchomości pod określone cele, gdyż zostały one uregulowane w generalnych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kontrolowana uchwała nie wskazuje żadnej drogi publicznej, do której nawiązywać mają wskazane w § 9 pkt 4 lit. a uchwały drogi wewnętrzne. Co więcej – tutejszy organ nadzoru kwestionuje nawet fakt istnienia poza granicami planu jakichkolwiek dróg wewnętrznych mogących służyć terenowi eksploatacji. Obszar planu otoczony jest wyłącznie gruntami leśnymi w rozumieniu przepisów ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r., poz. 672). Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy, gruntem takim jest m.in. grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, **drogi leśne**, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Jeśli drogi leśne miałyby służyć eksploatacji odkrywkowej jako drogi wewnętrzne, to wymagają one, jako las, zgody na przeznaczenie na cele inne niż leśne uzyskiwanej w trybie art. 7 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Bez znaczenia pozostaje tu okoliczność, że eksploatacja, a co za tym idzie konieczność korzystania z dróg leśnych, prowadzona ma być przez okres 10 lat. Żaden przepis prawa nie wyłącza obowiązku uzyskania właściwej zgody ze względu na okresowe przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne. Jedyne katalog wyjątków od obowiązku uzyskania zgody zawiera art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ale nie obejmuje on przeznaczenia pod cele związane z eksploatacją.

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). Prawidłowo przeprowadzona procedura przeznaczenia złoża pod eksploatację powinna zostać poprzedzona analizą, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza ta powinna określić m.in. niezbędny zakres prac planistycznych. Uchwałą inicjująca prace planistyczne powinny być objęte również te grunty leśne, po których odbywać się będzie transport kruszywa, a następnie otrzymać, podobnie jak teren eksploatacji złoża „Anna Olesno” – zgodę właściwego ministra na przeznaczenie na cele nieleśne i nierolnicze. Spełnienie tych warunków stanowi niezbędne minimum dla zapewnienia racjonalnej gospodarki złożem „Anna Olesno”. Ponieważ nie spełnia go kontrolowana uchwała - 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