



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 27 grudnia 2024 r.

Poz. 3591

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.137.2024.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), stwierdzam **nieważność uchwały nr X/131/24 Rady Miejskiej w Nysie z 27 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dzielnicy Średnia Wieś:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 10 pkt 2.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 listopada 2024 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę nr X/131/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dzielnicy Średnia Wieś.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Nysy przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 grudnia 2024 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Przy piśmie z dnia 2 grudnia 2024 r. (data wpływu do siedziby tut. organu 5 grudnia 2024 r.) przekazano ponadto dokumentację prac planistycznych, również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 19 grudnia 2024 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Nysie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W myśl art. 85 i 86 ww. ustawy o samorządzie gminnym, tutejszy organ sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy o samorządzie gminnym, uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu sprzed 24 września 2024 r., 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. Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń,

które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. sygn. akt IV SA/Gl 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688).

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w badanej uchwale, w paragrafie dotyczącym obowiązujących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej, zapisów dopuszczających na wszystkich terenach wymienionych w § 3 pkt 1, 2, 3 (a więc terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej lub usługowej, terenach produkcji lub infrastruktury technicznej, terenach cmentarzy, rolnicze rolnictwa i lasu) dojść i dojazdów (§ 10 pkt 2 ww. uchwały).

Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Na mocy § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.), do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów. Z treści powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż dojazdy umożliwiające dostęp do drogi publicznej, mogą być traktowane jako droga wewnętrzna, o której mowa w przywołanym art. 2 pkt 14 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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. § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia stanowi natomiast, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, 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 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz określenia na rysunku planu ich przebiegu za pomocą linii rozgraniczających z terenami o innym przeznaczeniu, zgodnie z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia.

Reasumując, elementy te stanowią osobną kategorię przeznaczenia terenów, która powinna być określona zgodnie z powyższymi przepisami – wydzielona liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, ze wskazaniem parametrów technicznych, klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Celem określenia systemu komunikacji zgodnie z przedstawionymi zasadami jest zapewnienie terenom przeznaczonym w planie pod zabudowę, właściwego dla charakteru tej zabudowy i przeznaczenia dostępu do drogi publicznej. Tylko wtedy możliwe będzie wykorzystanie takich terenów zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Należy zwrócić uwagę, że określając zasady scalania i podziału nieruchomości w planie miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) ustawodawca nakazuje określić m.in. kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a pojęcie pasa drogowego jest niewątpliwie związane z pojęciem drogi publicznej i ustawą z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320). Można zatem po raz kolejny uznać, w ślad za orzecznictwem sądowo-administracyjnym i doktryną, że ustawodawca uznaje za niezbędną cechę działki budowlanej jej dostęp do drogi, a drogi, jak to wyżej wykazano, należą do odrębnej kategorii przeznaczenia w każdym planie miejscowym.

Należy także wskazać, iż lokalizowanie dojazdów i dojazdów dopuszczono również na terenach o przeznaczeniu leśnym.

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z etapów sporządzania projektu planu, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Ustawa z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82) w art. 7 ust. 1 stanowi, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I dalej (ust. 2), że przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska), natomiast pozostałych gruntów leśnych – zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Z oświadczenia Zastępcy Burmistrza Nysy znajdującego się w dokumentacji prac planistycznych wynika natomiast, że cyt.: „w ramach procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dzielnicy Średnia Wieś nie było konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”.

Należy zatem stwierdzić, że ustalenia kontrolowanej uchwały dopuszczające na gruntach leśnych realizację elementów systemu komunikacji oraz elementów nie związanych z przeznaczeniem leśnym, naruszają art. 7 ust. 2 ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do § 10 pkt 2 kontrolowanej uchwały, pozwoli na doprowadzenie do stanu zgodności tego aktu zarówno z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do wyjaśnień przedłożonych przez Burmistrza Nysy przy piśmie z dnia 20 grudnia 2024 r., zgodnie z którymi cyt.: „dopuszczenie dojazdów i dojazdów w ustaleniach przedmiotowego planu, ma na celu zapewnienie możliwości obsługi nieruchomości w ramach kolejnych etapów procesu projektowania inwestycji, dopuszczonych na podstawie ustaleń tego planu i nie stanowi o przeznaczeniu terenu w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1, a jedynie dotyczy sposobu zagospodarowania, co nie narusza prawa”, wskazać należy co następuje.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan powinien określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, czyli określić układ komunikacyjny dróg wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym,

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. Ponadto, ustalając w planie miejscowym określone przeznaczenie należy uwzględniać zasady określone w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Skorelowany z określonym przeznaczeniem terenów układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorodnych służb (karetki pogotowia, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. W duchu tym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1174/19. Plan miejscowy powinien zatem być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości. Obowiązku tego nie można przekładać na kolejne etapy procesu inwestycyjnego. Dojazdu do budynku, o którym mowa w wyjaśnieniach organu wykonawczego gminy, stanowiącego element zagospodarowania danej nieruchomości nie można utożsamiać z dojazdem umożliwiającym dostęp tej nieruchomości do drogi publicznej i stanowiącym de facto drogę wewnętrzną, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o czym mowa powyżej. W ocenie tutejszego organu, z konstrukcji kontrolowanej uchwały oraz faktu, że organ uchwałodawczy zawarł przepisy dopuszczające lokalizowanie dojazdów na wszystkich wymienionych w nich terenach w paragrafie dotyczącym obowiązujących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej, wywieść należy, iż intencją tego organu było zakwalifikowanie dopuszczonych dojazdów jako elementów tworzących system komunikacyjny w obrębie przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Co istotne, w treści uchwały nie określono żadnych parametrów tych dróg (dojazdów). W ocenie tutejszego organu, jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy, o których mowa w przywołanym powyżej § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Zaniechanie określenia parametrów dróg wewnętrznych stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykazane naruszenie prawa uznać za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej jako tereny o niezależnym przeznaczeniu na rysunku planu.

Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym dokonuje się doprowadzenia do stanu zgodności z prawem kontrolowanej uchwały w taki sposób, aby nie ingerować nadmiernie we władztwo planistyczne gminy, zachować proporcje pomiędzy skalą naruszenia, a zastosowanym środkiem nadzoru oraz nie pozbawić planu waloru użytkowego. Wyjaśnienia Burmistrza Nysy w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Mając powyższe na uwadze, 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
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Marek Świątlik