



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 05 listopada 2021 r.

IN.I.743.69.2021. AB

Przewodniczący Rady Miasta Opola

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XLIV/857/21 Rady Miasta Opola z dnia 30 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Żerkowice I” w Opolu w zakresie:

1. działki nr 593/19, ark 3, obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5R,
2. działki nr 752/12, ark. 1, obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1R,
3. działki nr 753/12, ark. 1, obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 9KDW,
4. działki nr 759/92, ark 1, obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5R,
5. działki nr 101/15, ark. 2, obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDL,
6. działki nr 104/15, ark. 2 obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDL
7. działki nr 49, ark. 2, obręb Żerkowice, położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDL,
8. § 5 ust. 67 (karta terenu nr 067), pkt 8, lit. c,
9. § 5 ust. 67 (karta terenu nr 067), pkt 9, lit. b.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2021 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr XLIV/857/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Żerkowice I”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 6 października 2021 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 28 października 2021 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 Miasta Opola o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 2 listopada 2021 r., znak BU.6721.9.2018.KB, Przewodniczący Rady Miasta złożył w sprawie wyjaśnienia.

Analiza przedłożonej uchwały i dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego Rady, wykazała następujące naruszenia prawa skutkujące podjętym rozstrzygnięciem nadzorczym:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 784 ze zm.) w związku z art. 2 pkt 9 i art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021, poz. 992 ze zm.) oraz Decyzją nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. Min. Infr. z 2020 r., poz. 38 ze zm.) – poprzez przeznaczenia pod inne funkcje niż związane z infrastrukturą kolejową działek wymienionych w punktach 1 – 7 sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Działki objęte rozstrzygnięciem nadzorczym stanowią teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne - na mocy decyzji nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe. Ze względu na szczególny charakter tych działek rada gminy nie posiada kompetencji zmiany ich przeznaczenia w drodze aktu prawa miejscowego na inne cele niż związane z infrastrukturą

kolejową. Tymczasem na mocy kontrolowanej uchwały na cele niezwiązane z infrastrukturą kolejową zostały przeznaczone:

- działka nr 593/19, ark 3, obręb Żerkowice – jako teren rolniczy oznaczony na rysunku planu symbolem 5R,
- działki nr 752/12, ark. 1, obręb Żerkowice – jako teren rolniczy oznaczony na rysunku planu symbolem 1R,
- działki nr 753/12, ark. 1, obręb Żerkowice, - jako teren drogi wewnętrznej oznaczony na rysunku planu symbolem 9KDW,
- działki nr 759/92, ark 1, obręb Żerkowice – jako teren rolniczy oznaczony na rysunku planu symbolem 5R,
- działki nr 101/15, ark. 2, obręb Żerkowice – jako terenu drogi publicznej oznaczony na rysunku planu symbolem 1KDL,
- działki nr 104/15, ark. 2 obręb Żerkowice – jako teren drogi publicznej oznaczony na rysunku planu symbolem 1KDL,
- działki nr 49, ark. 2, obręb Żerkowice - jako teren drogi publicznej położonej w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDL.

W nawiązaniu do wyjaśnień gminy wskazuję:

Art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącza spod władztwa planistycznego gminy tereny zamknięte, za wyjątkiem (ust. 4) terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Terenami takimi są wyżej wymienione działki. Gmina posiada w związku z tym możliwość objęcia postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również tzw. tereny zamknięte kolejowe. Władztwo planistyczne gminy nad tymi terenami podlega jednak ograniczeniu na tych samych zasadach, jak władztwo nad każdym innym terenem objętym projektem planu. Ograniczenia te wynikają z faktu, że gmina działa w ramach systemu decentralizacji władzy publicznej, ale w państwie jednolitym. Zatem dowolność gminy w ustalaniu przeznaczenia terenu ograniczają przepisy powszechnie obowiązujące. Oddanie pod władztwo gminy terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu nie oznacza w związku z tym możliwości przeznaczenia ich na dowolny, inny cel, podobnie jak brak jest kompetencji rady gminy do przeznaczenia na dowolny cel gruntów leśnych bez zgody właściwego organu.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1984) drogi technologiczne wykorzystywane na potrzeby linii kolejowej stanowią część infrastruktury kolejowej. Przeznaczenie zatem w planie miejscowym istniejącej drogi zlokalizowanej na działkach nr 104/15, 49, 101/15 pod teren związany z infrastrukturą kolejową, czego domaga się tutejszy organ nadzoru (w analizowanej sprawie teren o symbolu KK), nie jest sprzeczne z jej faktycznym przeznaczeniem – jako drogi wewnętrznej, technologicznej wykorzystywanej do wykonywania czynności związanych z konserwacją, remontem i eksploatacją infrastruktury kolejowej linii kolejowej nr 132. Do czasu wyłączenia wspomnianych działek z reżimu terenów zamkniętych, na których usytuowane są linie kolejowe (co wyraża się m.in. właściwością wojewody na terenach zamkniętych jako organu administracji architektoniczno-budowlanej) rada gminy nie posiada kompetencji do określenia innego ich przeznaczenia. Stanowisko zarządcy infrastruktury kolejowej, który pozytywnie zaopiniował projekt planu, nie może być w tej sprawie wiążące, bowiem nie jest on ani organem, o którym mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani organem który ustanawia tereny zamknięte.

Przeznaczenie działki terenu zamkniętego, na którym usytuowana jest linia kolejowa np. na cele rolnicze, skutkować będzie brakiem prawnej możliwości realizacji na tej działce inwestycji związanej z infrastrukturą kolejową istotną dla obronności i bezpieczeństwa państwa – dlatego stwierdzone naruszenie prawa należy uznać za istotne. Stanowisko tutejszego organu nadzoru podziela Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 10 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 1/20.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r., poz. 1275) poprzez sprzeczne z przepisem odrębnym ustalenie przeznaczenia terenu określonego symbolem 1ZL , polegające na wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków gospodarczych, garażowych i miejsc postojowych na terenie lasów.

Zgodnie z art. 3 ustawy o lasach, lasem jest grunt:

- 1) *o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:*

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) 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.

§ 5 ust. 67 (karta terenu nr 067), pkt 8, lit. c oraz pkt 9 lit. b uchwały wykluczyły możliwość lokalizacji na terenach lasów budynków gospodarczych, garażowych i miejsc postojowych. Uregulowanie to stoi w sprzeczności z przywołanym przepisem ustawy o lasach. Jeśli jakaś działka gruntu została uchwałą rady gminy przeznaczona jako teren lasu, to przeznaczenie to musi odpowiadać w swojej treści ustawowej definicji lasu. Jeśli ustawa przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, to mocą swojej uchwały rada gminy nie może wykluczyć na terenach przeznaczonych w planie pod lasy realizacji takiej zabudowy. Dokonana przez Radę Miasta Opola modyfikacja przepisów ustawy o lasach nie może mieć miejsca w porządku prawnym określonym przez konstytucyjną hierarchię źródeł prawa i w związku z tym kwalifikuje ją do istotnych naruszeń zasad sporządzania miejscowego planu. Stanowisko tutejszego organu nadzoru podziela Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 18 maja 2020 r., sygn. akt IISA/Op 97/20.

Oba stwierdzone naruszenia prawa uznać należy za istotne, bowiem prowadzące 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 oznaczają:

- ustalenie przeznaczenia terenów zamkniętych zgodnie z decyzją nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe,
- brak modyfikacji ustawowej definicji lasów.

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

Małgorzata Kałuża-Swoboda

Dyrektor

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miasta Opola (ePuap)
2. Prezydent Miasta Opola (ePuap)
3. A.a (EZD)