



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 października 2022 r.

Poz. 2814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.29.2022.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) stwierdzam **częściową nieważność w uchwale nr L/545/2022 Rady Miejskiej w Gogolinie z 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula w następującym zakresie:**

- 1) § 2 pkt 1;
- 2) załącznika nr 1 i odpowiadających mu opisów w treści uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Gogolinie podjęła uchwałę nr L/545/2022 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Gogolina przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 29 kwietnia 2022 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 25 maja 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 Miejskiej w Gogolinie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych i wyjaśnień Gminy Gogolin wykazała naruszenie art. 14 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741) z powodu wykroczenia kontrolowaną uchwałą poza zakres prac planistycznych określony w uchwale nr XXIX/309/2020 Rady Miejskiej w Gogolinie z 28 października 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula.

W uchwale z 28 października 2020 r. wskazano trzy tereny, dla których Rada Miejska w Gogolinie planowała dokonać zmiany ustaleń określonych w miejscowym planie wsi Chorula (uchwała nr LII/427/2010 z 5 listopada 2010 r., Dz. Urz. Woj. Opol. z 2022 r., poz. 1166). Ostatecznie tylko dwa z nich (określone na załączniku nr 1 i 3 do uchwały inicjującej) stały się przedmiotem ustaleń kontrolowanej uchwały. Teren, którego ustalenia stanowi załącznik nr 1 do uchwały z 28 kwietnia 2022 r. (zał. nr 3 do uchwały inicjującej), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula z 2010 r. wchodził w skład terenu o symbolu P i przeznaczeniu: teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Mocą kontrolowanej uchwały wyodrębniono go z terenu P i nadano nowy symbol przeznaczenia 1P(O). Na nowym terenie 1P(O) dopuszczono „*wytwarzanie z odpadów paliw zastępczych oraz surowców alternatywnych wykorzystywanych do produkcji materiałów budowlanych*” (dodany punkt c w § 36 ust. 2 pkt 1).

W dalszych zapisach uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula zmodyfikowane zostały zasady ochrony środowiska na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów w ten sposób, że § 36 ust. 4 o brzmieniu:

„4. Dla terenu P(O) ustala się następujące zasady ochrony środowiska:

- 1) **zakazuje się wykorzystywania do wytwarzania paliw zastępczych odpadów płynnych i odpadów niebezpiecznych;***
- 2) wszelkie procesy technologiczne związane z magazynowaniem, separacją oraz rozdrabnianiem i transportem odpadów należy realizować w obrębie hal oraz z wykorzystaniem urządzeń niepowodujących zagrożenia zanieczyszczenia terenu;*
- 3) powierzchnię terenu związaną z przeróbką odpadów, łącznie z powierzchnią komunikacji wewnętrznej pojazdów ciężkich transportujących odpady, należy utwardzić.”,*

zastąpiła przepisem o treści:

4. Dla terenów, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b i lit. c (czyli terenów P(O) oraz 1P(O)) ustala się następujące zasady ochrony środowiska:

- 1) **zakazuje się przetwarzania odpadów płynnych i odpadów niebezpiecznych;***
- 2) wszelkie procesy technologiczne związane z magazynowaniem, separacją oraz rozdrabnianiem i transportem odpadów należy realizować w obrębie hal oraz z wykorzystaniem urządzeń niepowodujących zagrożenia zanieczyszczenia terenu;*
- 3) powierzchnię terenu związaną z przeróbką odpadów, łącznie z powierzchnią komunikacji wewnętrznej pojazdów ciężkich transportujących odpady, należy utwardzić.”.*

Wskazane na wstępie naruszenie prawa wiąże się w tym przypadku ze zmianą ustaleń w zakresie ochrony środowiska dla terenu P(O), który nie był objęty uchwałą o przystąpieniu do prac nad sporządzeniem zmiany planu wsi Chorula. W nowym brzmieniu art. 36 ust. 4 pkt 1 uchwały, na terenie P(O) zakazuje się przetwarzania odpadów płynnych i odpadów niebezpiecznych, podczas gdy w dotychczasowym brzmieniu obowiązywał wyłącznie zakaz wykorzystywania do wytwarzania paliw zastępczych odpadów płynnych i odpadów niebezpiecznych.

Wytwarzanie paliw zastępczych z odpadów to nic innego jak przetwarzanie odpadów w formie odzysku energetycznego, o którym mowa w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r., poz. 699). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy, przez odzysk odpadów rozumie się jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce. Przetwarzanie odpadów to, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy, procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Przenosząc te uregulowania ustawy o odpadach na grunt analizowanej uchwały należy stwierdzić, że zmiana ustaleń w zakresie ochrony środowiska na terenie P(O) dotyczy rozszerzenia zakazu wykorzystywania odpadów płynnych i odpadów niebezpiecznych w procesach odzysku na wszystkie procesy przetwarzania odpadów.

Na analogiczną ocenę organu nadzoru zasługuje modyfikacja zasad obsługi komunikacyjnej terenów P, P(O) i 1P(O), z których tylko ten ostatni podlegać mógł zmianie w procedurze planistycznej zainicjowanej uchwałą z 28 października 2020 r. § 36 ust. 3 uchwały o treści:

„Dla terenów o których mowa w ust. 1, ustala się następujący sposób zabudowy i zagospodarowania:

- 1) **obsługa komunikacyjna z istniejących dróg 1KDD, KDZ(KDW), KDZ bezpośrednio i przez istniejące drogi zakładowe”**,*

zastąpił dotychczasowe uregulowanie:

„Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, ustala się następujący sposób zabudowy i zagospodarowania:

- 1) **obsługa komunikacyjna z istniejącej drogi KDD bez ograniczeń oraz z dróg KDZ(KDW), KDZ istniejącymi zjazdami”**.*

Powyższa zmiana § 36 ust. 3 pkt 1 spowodowała zmianę zasad obsługi komunikacyjnej terenów P i P(O), co stanowi wykroczenie poza upoważnienie zawarte w uchwale intencyjnej, które nie objęło całego terenu P i P(O).

Istotą złożonych przez Gminę Gogolin wyjaśnień (pismo z 27 maja 2022 r.) jest argumentacja, że wprowadzone zmiany mają charakter „formalny” (dot. zasad ochrony środowiska) albo są podyktowane koniecznością usunięcia przepisów wykraczających poza władztwo planistyczne gminy i naruszających przepisy odrębne.

Gdyby przyjąć argumentację gminy, to każdorazowa „redakcyjna” zmiana przepisów dokonana poza procedurą planistyczną musiałaby zostać poddawana przez organ nadzoru ocenie z uwagi na ewentualne naruszenie dotychczasowych ustaleń planu oraz czy istnieje uzasadnienie dla jej wprowadzenia z pominięciem trybu zmiany planu uregulowanego w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ nadzoru nie posiada takich kompetencji. Ustawodawca przewidział tylko jedną drogę zmiany planu w sytuacji konieczności dostosowania go do przepisów ustaw. Zgodnie z art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, czynności o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Ten sam tryb postępowania przewidział ustawodawca dla konieczności zmiany aktu w związku ze zmianą innych uwarunkowań (art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Konieczność zachowania trybu uchwalania planu miejscowego stanowi podstawę praworządności w demokratycznym państwie prawa, a jego naruszenie jest jednoznaczne z naruszeniem fundamentalnej zasady konstytucyjnej. Dlatego stwierdzone naruszenie prawa uznać należy za istotne oraz skutkujące ingerencją nadzorcą polegającą na stwierdzeniu nieważności w odniesieniu do całego terenu 1P(O) określonego na załączniku nr 1 do uchwały.

O zakresie rozstrzygnięcia zadecydowało to, że usunięcie z obrotu prawnego tylko zapisów wykraczających poza dyrektywy uchwały intencyjnej jest niemożliwe bez pozbawienia odpowiednich ustaleń terenu 1P(O) – z uwagi sposób redakcji tekstu uchwały. Organ nadzoru nie posiada kompetencji jakiegokolwiek uzupełnienia tekstu uchwały, nawet odpowiadającego swą treścią intencji rady gminy. Biorąc pod uwagę powyższe 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