



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 marca 2021 r.

Poz. 718

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.81.2020.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXVIII/195/2020 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Prószków w dniu 27 listopada 2020 r. podjęła uchwałę nr XXVIII/195/2020 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 21 grudnia 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Prószkowie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Do dnia 31 grudnia 2020 r. do tut. urzędu nie wpłynęły wyjaśnienia w sprawie.

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

1. Art. 14 i 27 ustawy z dnia 27 marca 2020 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293) oraz § 82 - § 97 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) poprzez naruszenie zasad zmiany aktu prawnego - uchwały Nr XLIV/399/2018 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 17 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków.

Na sesji 17 października 2018 r. Rada Miejska w Prószkowie podjęła uchwałę nr XLIV/399/2018 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków. W podstawie prawnej powołano się na art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tytuł uchwały wskazuje, iż Rada Miejska podjęła uchwałę inicjującą prace planistyczne nad zmianą planu. W § 1 jednoznacznie określono, że przystępuje się do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków, uchwalonego uchwałą nr XL/368/2018 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 3 lipca 2018 r. Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym który stanowi, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Podkreślić należy, że zmiana miejscowego planu polega na modyfikacji części rozwiązań, których celem jest skorygowanie obowiązujących zapisów. Stosownie do dyspozycji § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej, w związku z § 143 który ma zastosowanie również do planu tj. *zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.* W kolejnych przepisach rozporządzenia ustalono również szczegółowe zasady nadawania jednostkom redakcyjnym aktu nowego brzmienia, a także ich dodawania i uchylenia.

Uchwała przekazana Wojewodzie, swoim kształtem i zapisami jednoznacznie przypomina nowy akt, brak jest jakichkolwiek znamion wskazujących, iż dokonano jedynie modyfikacji zapisów w zakresie terenu, który został przedstawionym na załączniku graficznym. Niemniej wskazać należy, iż tytuł uchwały i podstawa prawna zarówno uchwały inicjującej i końcowej wskazuje na dokonanie zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru stwierdza istotne naruszenie ww. przepisów, co w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Organ gminy uchwalając niniejszy plan miejscowy nie zachował w procedurze konsekwencji, informując o przystąpieniu do zmiany obowiązującego miejscowego planu, tworząc natomiast nowy akt, co powodowało możliwość rozbieżnego zrozumienia z jaką uchwałą mają do czynienia, zarówno dla instytucji opiniujących i uzgadniających na etapie składania wniosków, a później uzgadniania i opiniowania, jak i osób fizycznych składających wnioski i uwagi.

2. Art. 67a ust. 2 pkt 3 w związku z art. 67a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez załącznika do uchwały, który stanowi zbiór danych przestrzennych.

Od 31 października 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do tworzenia cyfrowych danych przestrzennych dla aktów planowania przestrzennego (APP). Przyjęte regulacje (Rozdział 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wprowadzają minimalny zakres obowiązku cyfryzacji APP – zakres podstawowy. Obejmuje on utworzenie granicy APP w postaci wektorowej wraz z rysunkiem APP w postaci rastra z odniesieniem przestrzennym (georeferencją) oraz zestawem linków do uchwał, dokumentów tworzonych w ramach procedury planistycznej. Obowiązek utworzenia cyfrowych danych przestrzennych dotyczy również aktów już obowiązujących. **Szczegółowe regulacje we wskazanym zakresie, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego.**

W przekazanej dokumentacji jak i uchwale w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru nie odnajduje cyfrowych danych przestrzennych dla przedmiotowego planu miejscowego.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z powodu braku ustalenia wskaźników miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w sytuacji, gdy ogólna liczba miejsc do parkowania wynosi 5 i mniej.

Art.15. ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje określić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Ustalenie wymaganego wskaźnika miejsc parkingowych, w tym dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową w przedmiotowym planie odnosi się wyłącznie do powierzchni użytkowej usług w § 15 ust. 2 pkt 6 w pozostałym zakresie brak jest ustaleń.

Na obszarze objętym planem dopuszczono realizację przeznaczenia, które wiąże się z koniecznością ustalenia miejsc dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową. W § 12 ust. 1 ustala minimalną liczbę miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w odniesieniu do 6 i więcej ogólnej liczby stanowisk. Ogólna liczba stanowiska do parkowania pojazdów samochodowych wynosi:

- a) 1 stanowisko – jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15,
- b) 2 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40,
- c) 3 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100,
- d) 4% ogólnej liczby stanowisk – jeżeli liczba stanowiska wynosi więcej niż 100.

Zatem powierzchnia użytkowa lokalu usługowego, która zobowiązywałaby w świetle zapisów uchwały do wyznaczenia przynajmniej jednego miejsca dla pojazdu uprzywilejowanego, wynosi ponad 250 m² (§ 15 ust. 2 pkt 6 - 1 miejsce do parkowania na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej usług). Lokale użytkowe o powierzchni mniejszej niż 250 m² zwolnione zostały przez lokalnego uchwałodawcę z konieczności realizacji obowiązku zapewnienia odpowiedniego dostępu dla osób niepełnosprawnych, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4. Art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwsze i tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak uzgodnienia projektu badanej uchwały z zarządem powiatu i właściwym zarządcą drogi pomimo zaistnienia przesłanek.

Wystąpienie o uzgodnienie projektu planu należy dokonać z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych. Z przekazanej dokumentacji wynika, że wystąpiono o opinie do projektu planu do Zarządu Powiatu Opolskiego, tym samym nie spełniono wymogu wynikającego wprost z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto analiza sąsiedztwa obszaru planu pokazuje, iż z terenami objętymi zakresem opracowania graniczy droga wojewódzka nr 429. Zatem zachodziła przesłanka wskazana w przepisie (uzgodnienia należy dokonać z właściwym zarządcą drogi jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego może mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę) i należało projekt planu uzgodnić z Zarządem Dróg Wojewódzkich. W dokumentacji prac planistycznych wystąpiono o opinię do Zarządu Dróg Wojewódzkich z dnia 20 lipca 2020 r.

Brak uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi i zarządem powiatu, stanowi istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. b, czyli trybu sporządzenia planu miejscowego.

5. Art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2018 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 283) oraz art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 12 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez modyfikację zapisów dla których została przygotowana prognoza oddziaływania na środowisko.

W dokumentacji prac planistycznych znajduje się wniosek o możliwość odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 48 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie ze złożonym wnioskiem, proponowana zmiana obowiązującego planu miała zawierać zapisy obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Prószków m.in. w zakresie ograniczeń związanych z uciążliwościami komunikacyjnymi i ochroną środowiska (str. 5 wniosku). Zgodnie z zakresem jaki został ujęty we wniosku, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Opolu oraz Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska uzgodniła możliwość odstąpienia. W przedmiotowej uchwale w § 6 w ustaleniach zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego pomięto zapisy zmienianego planu miejscowego w zakresie m.in. obowiązkowych dopuszczalnych norm hałasu, zakazu lokalizacji inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, uciążliwości oraz przekroczeń standardów jakości środowiska poza granicami działki, do której inwestor posiada tytuł prawny. Ponadto we wniosku Burmistrz Prószkowa wskazał, iż jest to niewielka zmiana i stanowi zmianę obowiązującego planu miejscowego miasta Prószków, nie natomiast nowy akt, co ma istotne znaczenie przy wydawaniu tego typu odstępstwa.

Nie dopełnienie obowiązku, jakim jest przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko, zgodnie z zakresem i stopniem szczegółowości wymaganym w prognozie oddziaływania na środowisko, w ww. sytuacji, poprzez pominięcie zapisów, dla których została uzgodniona prognoza oddziaływania na środowisko w zmienianym miejscowym planie przyjętym uchwałą nr XL/363/2018 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 3 lipca 2018 r. stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

6. 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 wprowadzenie w § 15 ust. 3 pkt 1 umożliwiający na obszarze objętym planem realizację systemów komunikacji poprzez komunikację wewnętrzną.

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 danego terenu mogą się też składać dojścia i dojazdy w postaci ciągu pieszo jezdnego zapewniające dostęp działek budowlanych do dróg publicznych (§ 14 i następne rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, (Dz. U. z 2019 r., poz., 1065). Uchwała w sprawie planu stworzyła zatem w § 15 ust. 3 pkt 1 możliwość realizacji na wydzielonych w planie terenach przeznaczonych pod zabudowę usługową dodatkowego

przeznaczenia związanego z obsługą komunikacyjną terenów zabudowanych, jednak to dodatkowe przeznaczenie nie spełnia wymogów art. 15 ust. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że zastosowanie kwestionowanego zapisu uchwały będzie konieczne dla realizacji na terenie 14U podstawowego przeznaczenia – zabudowy usługowej. Teren ten posiada powierzchnię – około 4,7 ha. Biorąc pod uwagę ustaloną w § 15 ust. 2 pkt 8 uchwały minimalną powierzchnię działek budowlanych na tych terenach – 600 m² należy stwierdzić, że bez wydzielienia na dalszych etapach procesu budowlanego dodatkowych terenów komunikacyjnych (drog publicznych, wewnętrznych itd.) nie będzie możliwe zagospodarowanie teren zgodnie z jego przeznaczeniem.

Zatem w zakresie przeznaczenia terenu 14U podstawowego przeznaczenia – zabudowy usługowej przy jednoczesnym braku wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu, organ naruszył art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, który nakazuje aby w planie miejscowym określono obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu (oznaczony jako KDW). Z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania tereny te powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 2 ww. ustawy.

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 zmiany 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. Zatem podejmując zmianę planu należało konsekwentnie realizować cel podjęcia, przy zachowaniu wszelkich zasad.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia obu przesłanek zgodności z prawem.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 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. Organ nadzoru nie znajduje podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa. 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). Poniższe ze stwierdzonych naruszeń prawa, które uchwała Rady Miejskiej w Prószkowie ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłoby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- naruszenie zasad zmiany aktu prawnego,
- brak ustalenia wskaźników miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w sytuacji, gdy ogólna liczba miejsc do parkowania wynosi 5 i mniej.,
- brak uzgodnienia projektu badanej uchwały z zarządem powiatu i właściwym zarządcą drogi,
- modyfikację zapisów, dla których została przygotowana prognoza oddziaływania na środowisko,
- brak wydzielienia liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach i zasadach zagospodarowania w odniesieniu do komunikacji wewnętrznej.

Istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkować winno wyeliminowaniem z obrotu prawnego wadliwych zapisów. Organ nadzoru zastosował wobec badanej uchwały najdalej idący środek nadzoru - stwierdzenie w całości jej nieważności. Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że wady te dotyczą całego obszaru objętego zmianą czyli terenu 14 U – teren zabudowy usługowej. Nie jest zatem możliwe usunięcie z obrotu prawnego tylko wadliwych zapisów uchwały bądź terenów, bo pozostawiłoby to akt niekompletny w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niespełniający swoje podstawowe cele – określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności badanej.

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 Kałuża - Swoboda