



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 marca 2021 r.

Poz. 719

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.82.2020.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) 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 XXII/258/20 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 26 listopada 2020 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg uchwalonego uchwałą nr XII/98/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 25 września 2015 r., dla obszaru ograniczonego od zachodu i północy granicą miasta, od północnego zachodu ul. Małujowicką, od zachodu terenami zieleni urządzonej i od południa granicą miasta.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Brzegu w dniu 26 listopada 2020 r. podjęła uchwałę nr XXII/258/20 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg uchwalonego uchwałą nr XII/98/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 25 września 2015 r., dla obszaru ograniczonego od zachodu i północy granicą miasta, od północnego zachodu ul. Małujowicką, od zachodu terenami zieleni urządzonej i od południa granicą miasta.

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 Brzegu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 23 grudnia 2020 r. (znak pisma UOŚ I.6721.1.2019) Burmistrz Brzegu złożył w sprawie wyjaśnienia.

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

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) oraz § 7 pkt 7 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. 1587) poprzez wprowadzenie w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d i e możliwości na obszarze objętym planem realizację systemów komunikacji, w tym dojazdów, miejsc parkingowych.

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.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na system komunikacji danego terenu mogą się też składać dojścia i dojazdy w postaci ciągu pieszojezdnego, zapewniające dostęp działek budowlanych do dróg publicznych (rozdział 2 Dojścia i Dojazdy - rozporządzenie 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 ze zm.).

Przedmiotowy zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg, uchwalonego uchwałą nr XII/98/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 25 września 2015 r., dla obszaru ograniczonego od zachodu i północy granicą miasta, od północnego zachodu ul. Małujowicką, od zachodu terenami zieleni urządzonej i od południa granicą miasta ustala, dla terenu przeznaczonego pod zabudowę o symbolu P-U, w ramach przeznaczenia uzupełnianego, dodatkowego przeznaczenia związanego z obsługą komunikacyjną tych terenów, jednak to dodatkowe przeznaczenie nie spełnia wymogów art. 15 ust. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 18 maja 2016r., znak II SA/Go 336/16).

Zatem w zakresie przeznaczenia terenu P-U (przeznaczenie podstawowe – teren obiektów produkcyjnych składów i magazynów lub 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.

Należy zauważyć również, iż tereny dla których ustalono przeznaczenie pod dojścia i dojazdy (jako przeznaczenie uzupełniające) bez wydzielenia ich liniami rozgraniczającymi, posiadają znaczną powierzchnię – teren o symbolu P-U posiada powierzchnię około 52 ha. Ponadto biorąc pod uwagę ustaloną w § 3 ust. 2 pkt 8 uchwały minimalną powierzchnię działek budowlanych na tym terenie, która wynosi 2000 m² należy stwierdzić, że bez wydzielenia na dalszych etapach procesu budowlanego dodatkowych terenów komunikacyjnych (dróg publicznych, wewnętrznych itd.) nie będzie możliwe zagospodarowanie tego terenu zgodnie z ich przeznaczeniem. W związku z ww. powierzchnią terenu P-U oraz minimalną powierzchnią działki możliwe jest wydzielenie około 260 działek budowlanych, które w znacznej większości nie będą miały dostępu do terenów komunikacyjnych. Rada Miejska scedowała swoją kompetencję w tym zakresie na inne organy i podmioty uczestniczące w kolejnych etapach procesu budowlanego, a takie działanie godzi w najważniejsze zasady rządzące polskim porządkiem prawnym.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie przeznaczenia terenu jest podstawowym celem przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotą przyznanego jej władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*. Z uwagi na przywołany przepis nie można podzielić stanowiska Burmistrza Brzegu przedstawionego w piśmie z dnia 28 października 2020 r.

Mając na uwadze ryzyko przekroczenia przez gminę swoich władczych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni, ustawodawca stworzył mechanizmy obrony przed nadmierną ingerencją w sposób wykonywania prawa własności. W tym celu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcjonuje udział społeczny w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, gwarantowany m.in. poprzez możliwość zapoznania się przez zainteresowane podmioty z projektem planu i składania uwag do zapisanych w projekcie rozwiązań. Gwarancje te staną się fasadowe, jeśli o przeznaczeniu danej działki gruntu nie zadecyduje ani organ sporządzający projekt planu, ani ostatecznie rada gminy w formie głosowania

nad jego uchwaleniem, ale przyszłe i niepewne zdarzenia. Rada Miasta Brzeg kwestionowanymi przez organ nadzoru zapisami przenosi przynależne jej kompetencje w zakresie kształtowania przeznaczenia terenów na inne organy i podmioty, co narusza elementarne zasady demokratycznego państwa prawa, w tym tą, mówiącą o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Ww. stanowisko podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20.

Konsekwencją wadliwego sposobu określania przeznaczenia terenów na obszarze planu będzie niemożność prawidłowego zastosowania przepisów art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli określenie:

czy w związku z uchwaleniem planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, czy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, czy też wzrosła. Brak realizacji przez badaną uchwałę podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określenia przeznaczenia terenów – uznać należy za **istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu**, powodując w ten sposób nieważność całego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż obejmuje ona cały obszar przedmiotowej uchwały.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak określenia w badanej uchwale 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 orzecnictwem 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 wypełnienie wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza załącznika graficznego do uchwały wykazała, że w granicach planu nie znajduje się żadna droga wewnętrzna, czy publiczna. Jedyne ustalenia w zakresie rozwoju systemów komunikacji obszaru planu, w tym dotyczące powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym, zawarte zostały w § 3 ust. 10 pkt 1 uchwały w sprawie planu: „dopuszcza się powiązanie z terenu z zewnętrznym układem komunikacyjnym w sposób bezpośredni oraz poprzez możliwe do realizacji w jego graniach dojścia i dojazdy – w sposób zgodny z przepisami odrębnymi”.

Enigmatyczne zapisy planu o obsłudze komunikacyjnej „w sposób bezpośredni oraz poprzez możliwe do realizacji w jego graniach dojścia i dojazdy” (obiekt również nieobjęty ustaleniami planu) są niewystarczające do uznania, że uchwała spełnia wymogi art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Biorąc pod uwagę charakter przeznaczenia terenu, który wiąże się z użyciem ciężkich pojazdów samochodowych w związku z terenami produkcyjnymi, składami i magazynami – w planie należało bezwzględnie wskazać drogę publiczną, z którą posiada połączenie. Obciążenie związane z przemieszaniem się samochodów ciężarowych wymaga szczególnej jakości dróg publicznych, wpływa też na intensywność i bezpieczeństwo ruchu na drodze i w jej sąsiedztwie. Co więcej – z uwagi na brzmienie art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o możliwości zapewnienia dostępu do określonej drogi publicznej powinien się wypowiedzieć zarządca tej drogi w formie uzgodnienia projektu planu.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić iż Rada Miejska Brzegu uchwalając niniejszy plan naruszyła **istotnie** art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalając w niedostatecznym stopniu warunki powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wydzielenia terenów linią rozgraniczającą tereny o różnych przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania **zarówno w tekście, jak i na rysunku planu.**

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi: ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Natomiast w § 3 ust. 2 pkt 5 przedmiotowej uchwały dla terenu o symbolu P-U ustala się: „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej:

- a) w strefie koncentracji powierzchni biologicznie czynnej – 70%,
- b) rozliczanie łącznie w strefie i poza strefą koncentracji powierzchnia biologicznie czynna, w granicach jednej działki budowlanej – 15%”.

Ww. zapisy wprowadzają ustalenia umożliwiające zagospodarowanie terenów poprzez określenie różnych wskaźników udziału powierzchni biologicznie czynnej, co w konsekwencji powoduje, iż określono różne zasady zagospodarowania tych terenów – co uzasadnia naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 przywołanego powyżej rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób **istotny** zasady sporządzania planu poprzez wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez gminę w zakresie zawartości ustaleń planu, ponieważ ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Jak wskazano w powyższych przepisach, które stanowią obligatoryjne ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być precyzyjne i jednoznaczne, nie zaś wzajemnie wykluczające się, bądź sformułowane w sposób daleko nieprecyzyjny.

Prócz tego przy podejmowanej przez Radę Miejską Brzegu przedmiotowej uchwały został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, 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. Również stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Tymczasem, jak wynika z wyżej przywołanych ustaleń, w ramach terenu obiektów produkcyjnych składów i magazynów lub zabudowy usługowej o symbolu P-U, poprzez określenie różnych wskaźników minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w strefie koncentracji i poza nią - określono różne zasady zagospodarowania tego terenu.

Mając na uwadze powyższe, a także wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, nie można zatem przyjąć, by w ramach terenu oznaczonego symbolem P-U, określenie odmiennych wskaźników minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w strefie koncentracji i poza nią w ramach ww. terenu.

Należy przy tym zauważyć, iż wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jest wskaźnikiem odnoszącym się do powierzchni działki budowlanej, a ponadto jest wskaźnikiem obligatoryjnym. W tym kontekście ponownie należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających. Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu:

„Jeżeli w planie jest mowa o: (...) terenie – należy przez to rozumieć: ograniczoną liniami rozgraniczającymi część obszaru planu oznaczoną symbolem, o ustalonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu;”,

- § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu:

„1. Obowiązujące ustalenia planu zawarte na rysunku planu: (...) linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”

oraz z legendy do rysunku planu, która stanowi, że ustaleniem planu są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy prawa oraz zapisy samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia ale również zasad zagospodarowania. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, zabudowy usługowej czy mieszkaniowej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna,
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy,
- wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz określenie jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.

Zróżnicowane wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Stanowisko w powyższym zakresie potwierdzają m.in. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13, Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczna ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Ponadto organ nadzoru stwierdza naruszenie prawa, które w tym przypadku nie stanowią istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu i nie powodują stwierdzeniem nieważności przedmiotowego aktu prawa miejscowego i dotyczą art. 14 i 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Art. 27. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu stanowi, że **zmiana** studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Po tytule przedmiotowej uchwały można by było sądzić, że organ przygotowujący projekt uchwały w sprawie zmiany planu do zastosowania przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w szczególności przepisów działu II (§ 82 - § 97) *zmiana (nowelizacja) ustawy*. Przepisy działu II mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zgodnie z § 82 rozporządzenia „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 szczegółowe zasady nadawania jednostkom redakcyjnym aktu nowego brzmienia, a także ich dodawania i uchylania.

Ustawa nie przewiduje możliwości dokonywania zmian w zakresie przeznaczenia i zagospodarowania terenów objętych planem miejscowym w trybach innych niż uchwalenie nowego planu bądź zmiana uchwalonego planu. Wybór trybu należy do organów właściwej gminy. Kryterium rozróżnienia winna być istotność planowanych zmian. Zamiar wprowadzenia istotnych zmian w planie miejscowym może uzasadniać wprowadzenie tych zmian przez uchwalenie nowego planu miejscowego. Jeżeli wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy, wówczas mogą być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego. Procedura poprzedzająca podjęcie zarówno uchwały zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i uchwały wprowadzającej nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest taka sama na co wskazuje treść art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), to jednak zarówno treść, jak i konsekwencje prawne obu rodzajów uchwał są zróżnicowane.

Stosownie do dyspozycji § 82 Zasad techniki prawodawczej, który w związku z § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 21 grudnia 2020 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Burmistrz Brzegu.

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 pierwszej przesłanki 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). Każde ze stwierdzonych naruszeń prawa dokonane uchwałą Rady Miejskiej Brzegu ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłyby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach i zasadach zagospodarowania,
- brak ustalenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

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.

O zastosowanym środku nadzoru przesądziło wystąpienie wszystkich ze wskazanych w uzasadnieniu wady – brak rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach i zasadach zagospodarowania, brak ustalenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że wady te dotyczą obszaru terenów zabudowanych. 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 podstawowego celu – określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności badanej uchwały.

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