



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 2 listopada 2020 r.

Poz. 2938

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.53.2020.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) – **stwierdzam nieważność uchwały nr XXV/196/2020 Rady Miejskiej w Paczkowie** z dnia 24 września 2020 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Paczkowa w zakresie:

1. § 15 pkt 3.

2. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U3 o przeznaczeniu: teren zabudowy usługowej, oraz odpowiadających mu w treści uchwały ustaleń zawartych w § 11 ust. 7.

3. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U6 o przeznaczeniu: teren zabudowy usługowej, oraz odpowiadających mu w treści uchwały ustaleń zawartych w § 11 ust. 7.

4. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U8 o przeznaczeniu: teren zabudowy usługowej, oraz odpowiadającego mu § 11 ust. 9.

5. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MU4 o przeznaczeniu: teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, oraz odpowiadającego mu § 11 ust. 5.

6. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MU7 o przeznaczeniu: teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz odpowiadających mu w treści uchwały ustaleń zawartych w § 11 ust. 4.

7. Zwrotu „z powierzchnią sprzedaży do 2000 m²” zawartego w § 5 pkt 9.

8. § 11 ust. 2 pkt 3 lit. a.

9. Słowa „nieprzekraczalna” zawartego w § 11 ust. 6 pkt 3 lit. a.

10. Słowa „nieprzekraczalna” zawartego w § 11 ust. 7 pkt 3 lit. a w odniesieniu do terenów U1, U2 i U5.

11. § 11 ust. 8 pkt 3 lit. a.

12. słowa „nieprzekraczalna” zawartego w § 11 ust. 6 pkt 3 lit. a.

13. § 15 pkt 6 lit. a, b, c.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Miejska w Paczkowie podjęła uchwałę nr XXV/196/2020 w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie miasta Paczkowa.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Paczkowa przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 1 października 2020 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 15 października 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Paczkowie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 21 października 2020 r. (znak Or.0711.85.2020) Przewodniczący Rady Miejskiej złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała następujące naruszenia prawa:

1. § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak możliwości powiązania tekstu planu z jego rysunkiem oraz § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) z powodu zawarcia w treści badanego aktu ustaleń wzajemnie się wykluczających.

O postawieniu powyższego zarzutu zdecydowały następujące ustalenia badanej uchwały:

- § 11 ust. 3 pkt 3 lit. a (dot. terenu MU1) o treści: „nieprzekraczalna linia zabudowy – wg rysunku planu” oraz treść załącznika graficznego do uchwały o numerze 1, na którym dla terenu MU1 nie ustalono żadnej linii zabudowy,
- § 11 ust. 6 pkt 3 lit. a (dot. terenu MWU1) o treści: „nieprzekraczalna linia zabudowy – wg rysunku planu” oraz treść załącznika graficznego do uchwały o numerze 10, na którym dla terenu MWU1 ustalono obowiązującą linię zabudowy,
- § 11 ust. 7 pkt 3 lit. a (dot. terenów U1 i U2) o treści: „nieprzekraczalna linia zabudowy – wg rysunku planu” oraz treść załącznika graficznego do uchwały o numerze 3, na którym dla terenów U1 i U2 nie ustalono żadnej linii zabudowy,
- § 11 ust. 7 pkt 3 lit. a (dot. terenu U5) o treści: „nieprzekraczalna linia zabudowy – wg rysunku planu” oraz treść załącznika graficznego do uchwały o numerze 11, na którym dla terenu U5 nie ustalono żadnej linii zabudowy,
- § 11 ust. 8 pkt 3 lit. a (dot. terenu U7) o treści: „nieprzekraczalna linia zabudowy – wg rysunku planu” oraz treść załącznika graficznego do uchwały o numerze 8, na którym dla terenu U7 nie ustalono żadnej linii zabudowy,
- § 11 ust. 10 pkt 3 lit. a (dot. terenu UO1) o treści: „nieprzekraczalna linia zabudowy – wg rysunku planu” oraz treść załącznika graficznego do uchwały o numerze 10, na którym dla terenu UO1 ustalono obowiązującą linię zabudowy.

Przedstawione ustalenia badanego aktu, jako wzajemnie się wykluczające, czynią go wewnętrznym sprzecznym i niedającym żadnych podstaw do realizowania na jego podstawie procesów inwestycyjnych. Uchwała w tej formie narusza zasady poprawnej legislacji i nie daje się pogodzić z zasadami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa. Z tego względu stwierdzone rozbieżności organ nadzoru uznaje za istotne naruszenie § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, którego istotą jest nakaz takiego redagowania przepisów prawa, aby w sposób dokładny i zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje prawodawcy.

W wyjaśnieniach zawartych w piśmie z dnia 21 października 2020 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Paczkowie wskazał, które z wykluczających się ustaleń uchwały należy uznać za zgodne z wolą Rady Miejskiej w Prudniku. Tutejszy organ nadzoru w oparciu o złożone wyjaśnienia dokonał niniejszym rozstrzygnięciem wyeliminowania zbędnych ustaleń odnoszących się do linii zabudowy i tym samym spowodował, że badany akt stał się spójny i czytelny.

Wszystkie poczynione wyżej uwagi dotyczą także ustaleń planu odnoszące się do wskaźników miejsc parkingowych. W § 15 ust. 6 uchwały ustalono „obowiązek zapewnienia poszczególnym terenom właściwej ilości miejsc do parkowania samochodów osobowych w ilości nie mniejszej niż:

- a) dla zabudowy MN - 2 miejsca na budynek mieszkalny, wliczając w to stanowisko garażowe,
- b) dla zabudowy MU – 2 miejsca na budynek mieszkalny wliczając w to stanowisko garażowe lub 1 miejsce do parkowania na 50 m² powierzchni użytkowej usług,

- c) dla zabudowy MWU – 1 i 1/5 miejsca na 1 mieszkanie lub 1 miejsce do parkowania na 50 m² powierzchni użytkowej usług.”

Tymczasem w ustaleniach szczegółowych poświęconych terenom ustalono:

- dla terenów MN1 i MN3 minimalną liczbę miejsc do parkowania : 1/lokal budynku jednorodzinnego (§ 11 ust. 1 pkt 4 lit. d),
- dla terenów MU2 do MU7 minimalną liczbę miejsc do parkowania: 1/lokal budynku jednorodzinnego (§ 11 ust. 4 pkt lit. d, § 11 ust. 5 pkt lit. d),
- dla terenu MWU odniesiono wskaźnik miejsc do parkowania w do lokalu mieszkalnego w budynku jednorodzinnym (1 miejsce na taki lokal).

Także do tej grupy sprzecznych ze sobą przepisów odniósł się Przewodniczący Rady Miejskiej w Paczkowie wskazując, które z nich są wyrazem woli Rady. W oparciu o te wyjaśnienia niniejsze rozstrzygnięcie wyeliminowało kolidujące z innymi zapisy uchwały.

2. Art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu sprzeczności ustaleń badanego planu z ustaleniami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Paczków* przyjętego uchwałą nr XLVIII/389/2018 Rady Miejskiej w Paczkowie z dnia 25 kwietnia 2018 r.

Sprzeczność ta dotyczy § 5 pkt 9 kontrolowanej uchwały, w którym zawarta została definicja legalna pojęcia „usługi”: „należy przez to rozumieć działalność gospodarczą prowadzoną w zabudowie lub na terenie o charakterze publicznym lub komercyjnym, służącą zaspokojeniu potrzeb ludności, niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, z zakresu: handlu **z powierzchnią sprzedaży do 2000 m² (...)**”. Natomiast na stronie 111 Studium, w rozdziale poświęconym kierunkom rozwoju terenów zabudowanych o funkcji usługowej ustalono: „Zakazuje się lokalizacji na terenie gminy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o **powierzchni użytkowej przekraczającej 1000 m²**”.

Organ nadzoru rozważył charakter zapisów studium w kontekście ich ogólności, to znaczy w jakim stopniu zapisy tego aktu wewnętrznej polityki gminy mogą być skonkretyzowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w jakim zakresie dopuszczone są jego modyfikacje, mając przy tym na uwadze art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jego historyczną wykładnię. Według obowiązującego brzmienia tego przepisu ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, ale nie wymaga się już zgodności obu aktów, jak miało to miejsce przed wprowadzeniem obecnej formy zapisu art. 9 ust. 4. W przypadku ścisłego określenia w studium górnej granicy powierzchni użytkowej obiektów handlowych brak jest możliwości dokonania jakiegokolwiek odstępstwa od tej wartości na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewidentną sprzeczność badanej uchwały z postanowieniami studium należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O zakresie zastosowanego środka nadzoru zadecydowała w tym przypadku szczegółowa analiza ustaleń, powierzchni i innych cech terenów, na których dopuszczono zabudowę usługową. Stwierdzono, że następujące tereny stanowić mogą potencjalne miejsce lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni użytkowej przekraczającej 1000 m²:

- teren o symbolu **MU7**, o powierzchni około 3000m² i ustalonej powierzchni zabudowy do 40%,
- teren o symbolu **MU4** o powierzchni około 4100 m² i ustalonej powierzchni zabudowy do 40%,
- teren o symbolu **U3** o powierzchni około 82 000 m² i ustalonej powierzchni zabudowy do 70%,
- teren o symbolu **U6** o powierzchni około 11 900 m² i ustalonej powierzchni zabudowy do 70%,
- teren o symbolu **U8** o powierzchni około 2400 m² i ustalonej powierzchni zabudowy do 70%.

W celu doprowadzenia do stanu niesprzeczności ustaleń planu z kierunkami polityki przestrzennej gminy Paczków należało z definicji pojęcia usługi (§ 5 pkt 9 uchwały) usunąć ograniczenie realizacji usług z zakresu handlu o powierzchni do 2000 m² powierzchni sprzedaży - zgodnie z sugestią Przewodniczącego Rady Miejskiej w Paczkowie. Ponadto należało pozbawić ustaleń niniejszego planu te tereny, na których możliwa jest lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni użytkowej większej niż 1000 m², czyli terenów o symbolach MU7, MU4, U3, U6, U8.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587).

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 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.

Za naruszające powyższe przepisy organ nadzoru uznał § 15 pkt 3 uchwały poświęcony zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, o treści: „**nakazuje się minimalną – 5 m szerokość nowo wydzielanych dojazdów w liniach rozgraniczających**”. W ślad za tą dyspozycją przepisu uchwały na rysunkach planu nie zostały określone żadne elementy komunikacji w formie „nowo wydzielanych dojazdów”.

Dojazdy, o których mowa w § 15 pkt 3 uchwały – ze względu na funkcję, konieczność wydzielenia liniami rozgraniczającymi oraz zadany parametr szerokości – posiadają cechy drogi wewnętrznej, a ta w myśl przywołanych wyżej przepisów stanowi odrębną kategorię przeznaczenia terenu. Pozostawiając inwestorom i organom realizującym ustalenia planu całkowitą swobodę w określeniu poza procedurą planistyczną przebiegu dróg wewnętrznych, Rada Miejska w Paczkowie scedowała na inne podmioty swoje wyłączne kompetencje określone w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Takie zapisy planu stoją w ewidentnej sprzeczności z celem i istotą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, tj. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20, „należy uznać, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez ten rodzaj drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej”. Zatem brak określenia na rysunku planu dróg wewnętrznych narusza także wymóg określenia w planie miejscowym układu komunikacyjnego, o którym mowa w § 4 pkt 1 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza ustaleń przestrzennych obszarów planu (poza tymi, które zostały wyeliminowane w związku z zarzutem opisanym w punkcie 2 uzasadnienia), tj. ich wielkości i powiązania z zewnętrznym układem komunikacyjnym, pozwoliła tutejszemu organowi nadzoru na stwierdzenia, że w celu dostosowania uchwały do wymogów prawa wystarczające będzie wyeliminowanie wyłącznie § 15 pkt 3 uchwały.

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. 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 narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zdecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W orzecznictwie 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 w uchwale Rady Miejskiej w Paczkowie ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłyby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- jednoznacznego określenia wskaźników miejsc do parkowania oraz przebiegu i charakteru linii zabudowy,
- rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach, czyli wydzielenia tymi liniami na rysunku planu elementów systemu komunikacji wewnętrznej zapewniających dostęp terenów zabudowanych do dróg publicznych,
- określenia przeznaczenia terenów usług w sposób, który nie stoi z oczywistą sprzecznością kierunków rozwoju przestrzennego gminy.

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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Zagaja