WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.122.2.2019.JW1

Wrocław, 4 listopada 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII.61.2019 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 30 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie Stara Kamienica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kamienica, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 30 września 2019 r. uchwałę nr XII.61.2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie Stara Kamienica – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy, polegającym na nieuzgodnieniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Ponadto stwierdzono, że jej:

- **§ 39 ust. 2 pkt 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587) – dalej jako: „rozporządzenie", polegającym na ustaleniu bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących oczyszczania wód opadowych,**
- **załącznik graficzny w zakresie terenów 2KLS i 3KLS oraz obszarów znajdujących się w granicach objętych planem, a nie mających oznaczenia, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na wyznaczeniu terenu bez określenia jakichkolwiek ustaleń dotyczących jego przeznaczenia oraz zasad jego zagospodarowania.**

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego, zaś procedurę stanowienia art. 17-19 ustawy, w których określono kolejne czynności prowadzące do przygotowania dokumentu podlegającego uchwaleniu przez organ stanowiący gminy. Unormowania te stanowią również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Nieważność taką powoduje również istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a zatem przepisów zawartych art. 17-19 ustawy, a także naruszenie art. 20 ustawy, w zakresie w jakim zobowiązuje on do uchwalenia planu po weryfikacji, że nie narusza on ustaleń studium.

Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Gminy Stara Kamienica narusza wskazane zasady, co powodowało konieczność stwierdzenia jego nieważności.

I. Analiza uchwały w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy doprowadziła do stwierdzenia istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powodującego konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy, organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Obowiązek ten przez Wójta Gminy Stara Kamienica nie został zrealizowany.

Kwalifikację wagi tego uchybienia należy wywodzić z istoty samej instytucji uzgodnienia. Ustawa, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, w tym z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. *Ratio legis* instytucji „uzgodnienia" w procedurze planistycznej, polega bowiem na przesądzającym wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Brak wystąpienia o uzgodnienie projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. W przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo braku uzgodnienia (zarówno przybierającego formę dokumentu, jak i wynikającego z upływu terminu przewidzianego na uzgodnienie), gdyż o takie uzgodnienie w ogóle nie wystąpiono, konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części, zaś wtedy gdy organem pominiętym jest wojewódzki konserwator zabytków – ze względu na zakres przedmiotowy planu podlegający uzgodnieniu przez ten organ – nieważność dotyka uchwałę w całości.

Stwierdzić należy zatem, że pomimo braku uzgodnienia projektu planu przez organ wskazany w art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy, Rada Gminy Stara Kamienica plan ten uchwaliła, co stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania. Powyższe, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy, powoduje nieważność uchwały.

II. Poza naruszeniem trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwał została podjęta również z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, które stanowiłyby samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w określonych częściach.

1. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia, wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W art. 20 ust. 1 ustawy wskazano, że plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że plan miejscowy musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku lub oznaczenia graficzne na rysunku planu sytuują w przestrzeni prawa i obowiązki wynikające z norm ustawowych. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń.

Tymczasem granicami planu objęto tereny, dla których nie przewidziano żadnych ustaleń w części tekstowej uchwały. Dotyczy to zarówno terenów oznaczonych na załączniku graficznym jako 2KLS

i 3KLS, jak i terenów nie oznaczonych żadnymi symbolami planistycznymi, w tym obszaru, stanowiącego działkę nr 467/5 oraz w żaden sposób nie oznaczonego terenu pomiędzy terenami 3KLS a 57R .

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Stara Kamienica objęła planem miejscowym obszary dla których nie przewidziała żadnych ustaleń. Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, który musiałby powodować eliminację z części graficznej uchwały wszystkich terenów, dla których nie ma stosownych odniesień w części tekstowej. Powodują on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym (czego konsekwencją jest konieczność stosowania do niego regulacji odnoszących się do obszarów objętych planami miejscowy i brak możliwości stosowania tych przepisów, które odnoszą się do obszarów, na których plany miejscowe nie obowiązują), przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

2. W § 39 ust. 2 pkt 3 uchwały ustalono, że w zakresie zagospodarowania terenu obowiązuje odprowadzanie wód opadowych z terenu parkingu i placu manewrowego do rowów przydrożnych lub do projektowanej kanalizacji deszczowej po uprzednim ich oczyszczeniu w urządzeniach zabezpieczających przed przedostawaniem się produktów ropopochodnych i piasku.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z regulacjami uchwały stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do sposobu utylizacji konkretnych odpadów (produktów ropopochodnych i piasku). Brak jest podstawy prawnej do ustanawiania w uchwałach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego norm odnoszących się do tej kwestii. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiałoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty, a wobec jego braku należy uznać przytoczone zapisy za nieprawidłowe i jako takie niedopuszczalne.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Stara Kamienica nakładając na właściciela terenu obowiązek oczyszczania wód opadowych z zanieczyszczeń stanowiących produkty ropopochodne oraz z piasku przekroczyła zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak