



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 5, § 12 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały nr LXXVIII/405/23 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przy ulicy Górkowickiej w Prusicach.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 lutego 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), w związku z uchwałą nr XXVII/164/20 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 30 września 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przy ulicy Górkowickiej w Prusicach, Rada Miejska w Prusicach podjęła uchwałę nr LXXVIII/405/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przy ulicy Górkowickiej w Prusicach, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 9 marca 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 15 marca 2023 r. (przekazana pismem Sekretarza Gminy Prusice, znak: GP.6721.9.2020 z dnia 8 marca 2023 r.).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 12 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na ustaleniu bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących zabezpieczenia terenu, na którym może dojść do zanieczyszczenia substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi oraz neutralizowania tych zanieczyszczeń przed odprowadzeniem do kanalizacji;
- § 3 ust. 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Prusicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania

przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Prusicach w dniu 30 września 2020 r.

I

W § 12 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały ustalono, że *„każdy teren, na którym może dojść do zanieczyszczenia powierzchni substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi, należy utwardzić i skanalizować, a zanieczyszczenia winny być zneutralizowane na terenie inwestora przed ich odprowadzeniem do kanalizacji”*.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 2022 r. poz. 2556 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 wykroczać 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 zabezpieczenia terenu przed zanieczyszczeniem substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi, a także neutralizowania tych zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 433/20). Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiałoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Prusicach, uchwalając kwestionowany zapis planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika bowiem obowiązek oczyszczania ścieków przemysłowych przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków. Przepis art. 10 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537) nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych, między innymi obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe. Z kolei na podstawie art. 11 ww. ustawy Minister Budownictwa w dniu 14 lipca 2006 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania

ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1757). Rozporządzenie to określa sposób realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, w tym dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków. Zgodnie z art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.) wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego stanowi szczególne korzystanie z wód. W myśl art. 391 ustawy Prawo wodne na wytwórcy ścieków przemysłowych ciąży obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 100 ust. 1. Realizując upoważnienie zawarte w art. 100 ustawy Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wydał w dniu 28 czerwca 2019 r. rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1220). Przepisy ustawy Prawo wodne określają również organ właściwy do wydania przedmiotowego pozwolenia wodnoprawnego oraz tryb jego wydawania.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Prusicach nie była uprawniona do ustalenia w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązku utwardzenia i skanalizowania terenu, na którym może dojść do zanieczyszczenia powierzchni substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi, jak również obowiązku zneutralizowania tych zanieczyszczeń przed ich odprowadzeniem do kanalizacji. Zapis § 12 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały należy uznać za nieprawidłowy i niedopuszczalny, podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

II

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Mianowicie, w § 3 uchwały wskazano oznaczenia graficzne będące obowiązującymi ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego, jednak oznaczenie wymienione w ust. 5 tj. *obiekty i obszary ujęte w ewidencji zabytków* nie zostało wskazane na rysunku planu.

Burmistrz Gminy Prusice w piśmie z dnia 4 kwietnia 2023 r. znak GP.6721.9.2020 udzielając odpowiedzi w tej sprawie poinformował cyt.: „*W § 3 uchwały wpisano omyłkowo oznaczenie graficzne będące obowiązującymi ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego, w związku z czym zapis ten jest martwym zapisem i został wpisany omyłkowo.*”.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 5 uchwały.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądownoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo

i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że projekt planu 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. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., II SA/Lu 393/09). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

W przedmiotowej sprawie odmienne ustalenia dotyczące jednego z oznaczeń graficznych rysunku planu miejscowego tj. obiektów i obszarów ujętych w ewidencji zabytków (tzn. w treści planu § 3 ust. 5 określenie tego oznaczenia graficznego jako obowiązującego ustalenia planu miejscowego przy jednoczesnym braku naniesienia tego oznaczenia na rysunku planu miejscowego), powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie, uchwała w tym zakresie jest nieczytelna, ponieważ jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści.

W związku z powyższym, mając także na uwadze ww. wyjaśnienia przedstawione przez Burmistrza Gminy Prusice, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 5 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

Jarosław Obremski