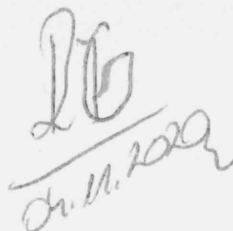


y
d Wojewódzki w Opolu
le
14

Opole, 2020-11-03



IN.I.743.61.2020.KD

Przewodniczący Rady Gminy Skarbimierz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Załączam pismo dot. uchwały nr XVIII/135/2020 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 28 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz

Załączniki:

1. IN.I.743.61.2020. KD RN w całości Skarbimierz.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



WOJEWODA OPOLSKI

URZĄD GMINY SKARBIMIERZ
SEKRETARIAT

wpłynęło 03-11-2020

Opole, dnia 03 listopada 2020 r.

IN.I.743.43.2020. KD

Przewodniczący Rady Gminy Skarbimierz

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 XVIII/135/2020 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 28 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz.

Uzasadnienie

Rada Gminy Skarbimierz w dniu 28 września 2020 r. podjęła uchwałę nr XVIII/135/2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 22 października 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 Przewodniczącą Rady Gminy Skarbimierz o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 28 października 2020 r. (znak pisma RI.6721.4.2020) Wójt Gminy Skarbimierz 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. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zapisów studium**

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz, przyjętego uchwałą nr XXXVI/258/2010 Rady Gminy Skarbimierz dnia 25 lutego 2010 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...).* Dodatkowo art. 9 ust 4 ww. ustawy wskazują, iż ustalenia studium gminy są wiążące dla organu sporządzających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Analiza zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Skarbimierz, przyjęte uchwałą nr XXXVI/258/2010 Rady Gminy Skarbimierz dnia 25 lutego 2010 r. z kontrolowaną uchwałą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz, wykazała następujące niezgodności, które zostały przedstawione w poniższej tabeli:

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Skarbimierz	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
59ZL- teren lasów (str. 125) Jednocześnie na tych terenach zakazuje się zabudowy, z wyjątkiem zabudowy związanej z produkcją i obsługą gospodarki leśnej	Pawłów 2MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.
Od 1 do 93 MN teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (str. 126) 1) „przeznaczenie dominujące zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami towarzyszącymi w ramach której dopuszcza się ustalenie w planach przeznaczenia pod zabudowę wielorodzinną, pod warunkiem zachowania charakteru zbliżonego do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (małe domy mieszkalne wielorodzinne) 2) Dopuszcza się usługi związane z zaopatrzeniem mieszkańców (...) 3) Dopuszcza się (...) zieleń urządzoną oraz obiekty i zagospodarowania sportowo-rekreacyjne(...)”	Dla każdej miejscowości dopuszczono w ramach przeznaczenia uzupełniającego zabudowę zagrodową Przykłady: – Zwanowice 7MN, 8MN, 6MN, 5MN, 3MN, 11MN, 9MN (nowe tereny pod zabudowę); – Kruszyna 2MN (połowa terenów niezabudowanych); – Prędocin 4MN, 5MN, 10MN, 3MN, 2MN, 9MN (nowe tereny pod zabudowę); – Pawłów 2MN, 5MN, 6MN, 17MN, 18MN, 19MN, 7MN, 14MN, 20MN, 15MN, 13MN, 12MN – Żłobizna 1MN, 2 MN, 3MN (część działki zabudowana) Ww. dopuszczenie dotyczy wszystkich terenów przeznaczonych pod

	zabudowę jednorodzinną oznaczoną symbolem MN (i symbol cyfrowy), w znaczniej części są to tereny nowe lub w małym stopniu zabudowane
--	--

Dodatkowo po uzupełnieniu uchwały, w ramach wyjaśnień, części mapy obrębu Małujowice zauważono również następujące niezgodności:

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Skarbimierz	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
KK- teren komunikacji kolejowej	Małujowice 8MU – zabudowa mieszkaniowo-usługowa.
2U/P - tereny zabudowy usługowo – produkcyjnej (str. 135) „2) na terenach zabrania się przeznaczenia uzupełniającego: zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem istniejących obiektów mieszkalnych oraz obiektów mieszkalnych połączonych z usługami”	Małujowice 5MU - zabudowa mieszkaniowo-usługowa Teren 5MU został powiększony o nowe tereny, które nie są zabudowane i w studium widnieją jako teren o symbolu 2U/P.

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy studium oraz badanego planu miejscowego, nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Wójta Gminy Skarbimierz ujętymi w piśmie z dnia 28 października 2020 r., bowiem w ocenie tutejszego organu, ustalenia przeznaczenia terenu ujętych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Skarbimierz winny być kontynuowane w miejscowym planie zagospodarowania. To organ gminy ustalił w studium konkretne założenia, które muszą być stosowane przy tworzeniu miejscowego planu. W sytuacji zmiany koncepcji rozwiązań przestrzennych organ gminy powinien zmienić obowiązujące studium.

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.

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do przeznaczeń terenów, stanowią ewidentną sprzeczność badanej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz, co należy uznać za **istotne naruszenie zasad sporządzania planu**, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapisy studium wyraźnie wskazują katalog przeznaczeń dla terenów oznaczonego w studium symbolem „59ZL”, „Od 1 do 93 MN”, „KK” i „2U/P”.

Potwierdzeniem stanowiska tut. organu w sprawie naruszenia ustaleń studium, jest wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 340/14 (cyt.) „niezgodność planu miejscowego z ustaleniami studium skutkuje tym, że dochodzi do naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego. Plan miejscowy niezgodny ze studium pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. i nie powinien zostać uchwalony przez organ gminy z uwagi na treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gdyż narusza on ustalenia studium”.

Niezgodne ustalenia przeznaczeń i parametrów z zapisami studium stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i należy stwierdzić nieważność w tej części planu.**

2. art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgody na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze.

Zgodnie z 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne i nieleśne wymaga uzyskania właściwych zgód, tj. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po uprzednich opiniach Izby Rolnej oraz Marszałka Województwa w sytuacji przeznaczenia terenu na cele nierolne lub Ministra Środowiska, po uprzednich opiniach Izby Rolnej, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz Marszałka Województwa w sytuacji

przeznaczenia terenu na cele nieleśne terenów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Analiza badanej uchwały i załączonej dokumentacji prac planistycznych wskazuje, że opracowaniem objęte zostały grunty zaliczone w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do gruntów rolnych klasy III i II, obejmujących tereny oznaczone w przedmiotowym planie miejscowym jako 3RU i 4RU – obręb Małujowice, 1RU i 2RU – obręb Łukowice Brzeskie oraz teren 1-4RU – obręb Zwanowice. W planie określono dla nich przeznaczenie podstawowe – tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich oraz leśnych i rybactwa o symbolu RU (wraz z odpowiednim oznaczeniem cyfrowym). Jednocześnie dopuszczając na tych terenach inny rodzaj przeznaczenia – m. in. zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, jako zabudowa towarzysząca zabudowie przeznaczenia podstawowego, zabudowę usługową, jako zabudowa towarzysząca zabudowie przeznaczenia podstawowego, drogi wewnętrzne, czy dodatkowo dla terenu 2RU w obrębie Łukowice Brzeskie - urządzenia służące wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych w postaci farm fotowoltaicznych. Ponieważ tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowej, dróg wewnętrznych i tereny pod urządzenia służące wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych w postaci farm fotowoltaicznych stanowią odrębną kategorię przeznaczenia, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien uzyskać zgodę właściwego organu na realizację takiego przeznaczenia na obszarze gruntów rolnych klasy III i II podlegających ochronie zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wójt Gminy Skarbimierz wskazał w swoich wyjaśnieniach, iż dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jako zabudowę towarzyszącą zabudowie przeznaczenia podstawowego cyt.: „nie stoi (...) w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, gdyż teren ten zachowuje swój rolny charakter, więc nie wymaga uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych” Dodatkowo wskazuje na definicję gruntów rolnych ujętej ww. ustawie, tj. „gruntami rolnymi (...) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu”.

W nawiązaniu do wyjaśnień Wójta organ nadzoru wskazuje, iż w związku ze wskazaną definicją nie ma potrzeby dodatkowego wskazywania możliwości

zagospodarowania terenu pod zabudowę mieszkaniową, gdyż takie zagospodarowanie terenu będzie możliwe na podstawie ww. przepisów. Jednakże w stosunku do możliwości realizacji zabudowy usługowej, dróg wewnętrznych, czy lokalizacji urządzeń służących wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych w postaci farm fotowoltaicznych gmina ma obowiązek uzyskania odpowiednich zgód na przeznaczenie tych terenów na cele nierolnicze.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane, jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 136/14). O niniejszym stanowi wprost wykładnia literalna przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu, który stanowi, iż *przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:*

1) *gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, (...),*

2) *gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, (...)*

5) *pozostałych gruntów leśnych*

- wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej, oraz dodatkowo dla terenów leśnych przeznaczonych na cele nieleśne art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że wyrażenie zgody, (...), następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż brak uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, dla terenów odznaczonych symbolami 3RU i 4RU – obręb Małujowice, 1RU i 2RU – obręb Łukowice Brzeskie oraz teren 1-4RU – obręb Zwanowice, stanowi **istotne**

naruszenie zasad jak również trybu sporządzania planu miejscowego i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu.

3. § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), poprzez brak możliwości powiązania rysunku z treścią planu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Co tym samym wskazuje, że zapisy tekstu planu muszą odwoływać się do rysunku planu.

Należy mieć również na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym 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.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Należy także podkreślić, iż rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. 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.

Z przeprowadzonej przez tut. organ analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, jak i treści planu wynika, że w treści uchwały nie wprowadzono ustaleń dla terenów o symbolach 3ZI i 4ZI – Skarbimierz, które znajdują się na złączniku graficznym.

Podkreślić należy, że kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo m.in. WSA w Gorzowie Wielkopolskim

w wyroku z dnia 22 września 2010 r. sygn. akt II SA/Go 493/10, który wskazał cyt. „nie można odczytywać części tekstowej planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej. Jako argument potwierdzający taką tezę można przywołać treść § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowiącego, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

W nawiązaniu do powyższego należy uznać iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały i odwrotnie części graficznej uchwały i częścią tekstową, które należy czytać łącznie **stanowi istotnie naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego**, wobec czego należałoby stwierdzić nieważność części graficznej terenów o symbolach 3ZI i 4ZI – Skarbimierz.

4. 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.

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.

Uchwała nr XVIII/135/2020 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 28 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz narusza ww. przepis poprzez:

- **dopuszczenie realizacji na obszarze planu dla każdego terenu możliwość realizowania dróg wewnętrznych.**

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.

Przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Skarbimierz ustala, dla każdego terenu przeznaczonego pod zabudowę, w ramach przeznaczenia uzupełnianego, możliwość realizacji dróg wewnętrznych. Dodatkowo w § 8 uchwały w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji, dla całego terenu objętego opracowaniem, ustala się:

3. *możliwość wydzielenia dojeżdż i dojazdów niewydzielonych na rysunku planu w ramach ustalonego przeznaczenia o szerokości nie mniejszej niż 4,5 m.*

4. *wyznaczenie placu do zawracania pojazdów o wymiarach 15,0 x 15,0 m w przypadku dróg, o których mowa w pkt 3 nieposiadających obustronnego połączenia z układem dróg istniejących.*

5. *możliwość obsługi zabudowy mieszkaniowej poprzez ustanowienie służebności przejazdu.*

6. *możliwość obsługi komunikacyjnej z dróg niewyznaczonych w planie stanowiących wydzielone działki drogowe według ewidencji gruntów lub działki wydzielone pod drogę.*

Natomiast dla wszystkich terenów rolnych dopuszcza się wydzielanie nowych dróg transportu rolnego o szerokości nie mniejszej niż 5 m oraz zachowanie istniejących.

Należy zauważyć również, iż tereny dla których ustalono przeznaczenie pod drogi wewnętrzne (jako przeznaczenie uzupełniacze) bez wydzielenia ich liniami rozgraniczającymi, posiadają znaczną powierzchnię, np. teren 1U obręb Skarbimierz stanowi obszar około 11,3 ha, teren 1MNU obręb Zwanowice – około 10 ha, teren 4P obręb Skarbimierz -obszar około 122 ha.

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 Wójta Gminy Skarbimierz przedstawionego w piśmie z dnia 28 października 2020 r., że wydzielenie dróg wewnętrznych liniami rozgraniczającymi i wskazanie ich cyt. „bez konkretnych planów inwestycyjnych poszczególnych mieszkańców i terminów ich realizacji organ gminy nie ma możliwości ustalenia, które drogi winny być realizowane, a których realizacji pociągnie za sobą jedynie koszty dla gminy. W związku z tym zdecydowano się na rozwiązanie zgodne z przepisami odrębnym, mianowicie: Każda działka budowlana powinny mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej (...)”.

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 Gminy Skarbimierz 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 wszystkie tereny przeznaczone pod zabudowę.

– **Ustalenie zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej, które wzajemnie się wykluczają - § 21 ust. 3.**

Na tle ukształtowanej już linii orzeczniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, że dopuszczalne jest określanie mieszanego przeznaczenia podstawowego o ile chodzi o funkcje, które wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne oraz, że są uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 1962/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12).

W § 21 ust. 3 pkt 3 lit. a przedmiotowej uchwały ustalono, dla przeznaczenia podstawowego (zabudowy wielorodzinnej) maksymalna wysokość zabudowy do 5 kondygnacji i nie większa niż 20 m, natomiast dla pozostałych budynków (w tym zabudowy jednorodzinnej) maksymalna wysokość wynosi 2 kondygnację i nie więcej niż 10 m.

W ocenie tut. organu dopuszczalne jest połączenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z wielorodzinną, jednakże w sytuacji, gdy plan nie wprowadza dla takiego terenu odmiennych, szczególnych uwarunkowań w zakresie parametrów dla poszczególnych rodzajów zabudowy, które skutkowałyby realizacją zabudowy istotnie się od siebie różniącej pod względem gabarytów zewnętrznych, mogłoby prowadzić do powstania konfliktów przestrzennych na tym terenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 978/12).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż wprowadzenie odmiennych wysokości dla zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej, której maksymalna różnica wynosi aż 10 m (i 3 kondygnację) stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Taka różnica wysokość

między rodzajami zabudowy, które w tym przypadku wzajemnie się wykluczają, prowadzi do dysproporcji w przestrzeni i będzie powodowała w przyszłości konflikt społeczne.

- **ustalenia przeznaczenia podstawowego jako zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę garażową - § 21 ust. 2 pkt 1 oraz jako zabudowę usługową i zabudowę garażową - § 21 ust. 5 pkt 2.**

Organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia w zakresie przeznaczenia terenu pod zabudowę garażową równorzędnie z zabudową mieszkaniową jak i usługową, w związku ze zgłoszonymi wnioskami. Niemniej organ gminy był zobowiązany do odpowiedniego oznaczenia tych terenów. Niedopuszczalne jest określenie w uchwale dwóch różnych przeznaczeń podstawowych z określeniem symbolem literowym zarówno w tekście, jak i na rysunku planu, odnoszącym się tylko do jednego z tych przeznaczeń. Takie zapisy naruszają w sposób istotny **art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 352/12).

- 5. art. 15 ust. 2 pkt. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt. 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,

- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Skarbimierz wprowadziła następujące zapisy:

- w § 9 ust. 11 pkt 6 - zapewnienie dla istniejących oraz projektowanych urządzeń elektroenergetycznych możliwość dojazdu oraz dostępu dla ich zarządcy w celu prowadzenia eksploatacji, modernizacji i przebudowy,
- § 9 ust. 11 pkt 5 cyt. „w uzgodnieniu z przedsiębiorstwem sieciowym na koszt inicjatora zmian”

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawie Prawo energetyczne, rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego). Ponadto wymienionych przepisach nie uregulowano kwestii nakazania adresatom planu zapewnienia możliwości dostępu i dojazdu dla właścicieli odpowiednich sieci.

Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**, co w konsekwencji powoduje nieważność zapisów, tj. § 9 ust. 11 pkt 5 i 6, gdyż doszło do przekroczenia władztwa planistycznego w zakresie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności.

6. art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania poprzez wprowadzenie obowiązujących ustaleń planu dla oznaczeń informacyjnych dla obszarów gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest wysokie i średnie.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w palnie miejscowym znajdują się obszar, gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest wysokie – Q10% – co 10 lat oraz obszar, gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest średnie – Q1% – co 100 lat, jednakże ww. tereny te stanowią oznaczenia informacyjne. Wynika to zarówno z treści na załączniku graficznym, jak i brak wymienienia ww. obszarów w § 3 ust.1 przedmiotowej uchwały.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w palnie miejscowym ustala się granice i sposoby zagospodarowania lub obiektów na m.in. obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Organ gminy wprowadził ww. obszary w związku z uzgodnieniami planu z RZGW, a później z GWWP. Dodatkowo w związku z ww. uzgodnieniami, w § 11 pkt 13 uchwały wprowadzono obowiązujące ustalenia tj.: dla terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązuje zakaz zabudowy kubaturowej, a także zakazy wynikające z przepisów odrębnych.

Podkreślenia wymaga fakt, iż obszary te w przedmiotowym planie oznaczone są jako informacyjne, które zgodnie z § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, nie mogą posiadać żadnych ustaleń.

Badana uchwała nie realizuje wymogów przywołanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ na rysunku planu wskazano w formie oznaczeń informacyjnych obszar, gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest wysokie – Q10% – co 10 lat oraz obszar, gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest średnie – Q1% – co 100 lat, jednocześnie ustalając dla nich wytyczne. Przedmiotowe obszary winny stanowić obowiązujące ustalenia, gdyż wprost wynika to zarówno z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania** i należałoby stwierdzić w tej części uchwały nieważność, tj. terenów znajdujących się w obszarach, gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest wysokie – Q10% – co 10 lat oraz średnie – Q1% – co 100 lat.

7. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania poprzez wprowadzenie obowiązujących ustaleń planu dla oznaczeń informacyjnych.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co do zasady wprowadza się możliwość ustalenia oznaczeń informacyjnych zgodnie z § 7 pkt 9 ww. rozporządzenia. Jednak są to oznaczenia wyłącznie pogładowe, które nie mogą stanowić ustaleń planu, a tym samym przesądzać o zasadach i sposobach zagospodarowania terenu.

W przedmiotowej uchwale dochodzi do sytuacji sprzecznej, gdzie oznaczenia informacyjne są podstawą do wyznaczenia ustaleń obowiązujących.

Obszar lokalizacji zieleni stanowi oznaczenie informacyjne - wynika to z § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały, gdyż obszar ten nie został wymieniony. Natomiast w § 18 ust. 5 pkt 6 ustala się „dla terenu 1MU w granicach obszaru lokalizacji zieleni, oznaczonego na rysunku planu ustala się obowiązek realizacji nasadzeń zieleni drzew i krzewów o zwartym układzie”. Ponadto na załączniku graficznym oznaczenie zieleni widnieje jako oznaczenie obowiązujące.

W nawiązaniu do ww. przepisów prawa należy wskazać, iż nie jest możliwe, aby w treści uchwały widniały ustalenia wiążące dla oznaczeń o charakterze wyłącznie informacyjnym. Ponadto w planie miejscowym należy określić obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ustalenie obszaru lokalizacji zieleni, dla których wprowadzono wytyczne, winien zostać wydzielony liniami rozgraniczającymi jako osobny teren.

Mając na względzie powyższe tuż. organ stoi na stanowisku, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu** i należałoby stwierdzić nieważność w tej części planu.

8. art. 15 ust. 3 pkt. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez dopuszczenie urządzeń z odnawialnych źródeł energii bez wskazania dopuszczalnej mocy urządzeń.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym ustala się granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, tj. urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

Przedmiotowy plan dopuszcza zaopatrzenie w ramach przeznaczania uzupełnianego urządzenia służące wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych w postaci instalacji fotowoltaicznej – obręb Małujowice tereny 1P/U, 2P/U, 3 P/U (§ 17 ust. 8 pkt. 2 lit. c oraz § 17 ust. 9 pkt 2 lit. c) i obręb Łukowice Brzeskie teren 2RU (§18 ust. 10 pkt 2 lit. e), jednakże brak jest parametru mocy urządzeń. Można domniemywać, iż na obszarze planu dozwolono lokalizację urządzeń, które wytwarzają energię o mocy powyżej 100 kW, które również winny być wskazane w studium. Dodatkowo dla terenu E/Ew w Zwanowicach ustalono teren elektrowni wodnej, dla której również nie ustalono mocy urządzania.

Organ gminy wskazuję, iż w obowiązującym studium brak jest terenów wyznaczonych pod lokalizację urządzeń, które wytwarzają energię o mocy powyżej 100 kW, wobec czego nie wyznacza się takich terenów. Wprowadzenie tych ustaleń związane było z możliwością lokalizacją mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

Podkreślenia wymaga fakt, iż przy wystąpieniu inwestora o pozwolenie na budowę urządzeń służących wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych w postaci instalacji fotowoltaicznej, nie bada się zgodności inwestycji z obowiązującym studium czy prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonego na poczet planu miejscowego, tylko bada się zgodność planowanej inwestycji z zapisami miejscowego planu obowiązującego na danym terenie.

Brak ograniczenia w badanej uchwale mocy dopuszczonych instalacji z odnawialnych źródeł energii do mikroinstalacji, sprawia, że na obszarze planu stworzono możliwość realizacji na terenach przeznaczonych pod instalację

fotowoltaiczną powyżej 100 kW, bez spełniania związanych z tym warunków lokalizacji. Podkreślenia wymaga fakt, iż mikroinstalację mogą być wyznaczone na innych terenach niż produkcyjne bez wprowadzania tych ustaleń do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż wynika to wprost z art. 15 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę powyższe należałoby stwierdzić nieważność zapisów § 17 ust. 8 pkt 2 lit. c, § 17 ust. 9 pkt 2 lit. c, § 18 ust. 10 pkt 2 lit. e, stanowiących **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, o możliwość lokalizacji urządzeń służące wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych w postaci instalacji fotowoltaicznej bez wskazania mocy tych urządzeń. Jak wynika z wyjaśnień gminy organ chciał wprowadzić możliwość lokalizacji mikroinstalacji, wobec czego brak zapisów w planie o możliwości ich umieszczenia, nie przesądza o braku możliwości ich realizacji, gdyż wynika to z art. 15 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W stosunku do terenu E/Ew w Zwanowicach organ nadzoru również stwierdza **nieważność tego terenu**, gdyż organ gminy nie wprowadził ograniczenia mocy, co w konsekwencji umożliwia lokalizację urządzeń, które wytwarzają energię o mocy powyżej 100 kW, a to również w dalszej części naruszy zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz.

9. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Przywołany przepis 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.

Organ gminy w § 8 ust. 10 przedmiotowej uchwały odsyła w zakresie minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową do przepisów odrębnych.

Pojęcie karty parkingowej, do którego odwołuje się ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadziła ustawa z dnia

20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 110). Zgodnie z art. 8 ust. 3a ww. ustawy, kartę parkingową wydaje się:

- 1) osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 2) osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 3) placówce zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się.

Posiadacz karty parkingowej może korzystać z określonych ustawą uprawnień na drogach publicznych. Osoba niepełnosprawna legitymująca się taką kartą, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju (art. 8 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Podobne przywileje uzyskuje kierujący pojazdem, który przewozi osobę niepełnosprawną legitymującą się kartą parkingową oraz przewożący osobę mającą znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, pozostającą pod opieką placówki zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się (art. 8 ust. 2).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 270 ze zm.) nakłada na organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach obowiązek wyznaczania stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 12a ww. ustawy):

- na drogach publicznych;
- w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Badana uchwała nie czyni zadość wymogom art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu braku ustaleń minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach, które takie ustalenia winny bezwzględnie posiadać tj. tereny zabudowy

mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowej, mieszkaniowo-usługowej, przemysłowej, usługowo-przemysłowej. Uchybienie to stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, a dotknięte nim tereny zasługują na wyeliminowanie z obrotu prawnego.

W odniesieniu do wyjaśnień Wójta Gminy Skarbimierz, organ nadzoru wskazuje co następuje.

Podstawą oceny prawnej badanej uchwały nie jest odesłanie do przepisów odrębnych ustalenie minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, ale wskazana na wstępie niniejszego uzasadnienia norma art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną 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.

Zatem art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy wprost wskazuje, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ma zostać określona minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji.

Nie sposób zgodzić się też ze stwierdzeniem, że plan określa minimalną liczbę miejsc postojowych i w tej liczbie odpowiednio do przepisów odrębnych, gdzie zawarte są miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Z kolei niezbędną liczbę tych miejsc wyznacza się, zgodnie z przytoczoną ustawą o drogach publicznych, bowiem ustawa o drogach publicznych w art. 12a nakłada na organ właściwy do zarządzania ruchem drogowym obowiązek wyznaczenia określonej liczby miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na drogach publicznych, w strefach zamieszkania i strefach ruchu. Definicję obu stref określa ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z nią, przez strefę zamieszkania należy rozumieć obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami

drogowymi (art. 2 pkt 16 Prawa o ruchu drogowym). Strefa ruchu to obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 16a Prawa o ruchu drogowym). Oba pojęcia odwołują się zatem wyłącznie do dróg publicznych lub wewnętrznych, czyli terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod komunikację. Brak jednocześnie w powyższych przepisach normy prawnej, która nakazywałaby stosowanie ustawowych wskaźników miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach innych niż określone w art 12a ustawy prawo o ruchu drogowym czyli innych niż tereny komunikacji (drogi publiczne, strefy ruchu, strefy zamieszkania).

Przedmiotem ustaleń planu miejscowego są również tereny o innym przeznaczeniu niż komunikacja. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie rozróżnia jakiego przeznaczenia terenu dotyczą te wymogi, jest przepisem ogólnym i odnosi się do całego planu, a nie tylko komunikacji.

Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu w przytoczonym powyżej brzemieniu obowiązuje od 1 lipca 2014 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446 ze zm.). Potwierdza to fakt, że obowiązek wyznaczenia miejsc dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową zawarty w art. 12a ustawy o drogach publicznych został przez ustawodawcę ustanowiony jednocześnie z wprowadzeniem obowiązku ustalenia w planie miejscowym takich miejsc czyli z datą 1 lipca 2014 r. Biorąc pod uwagę cel wprowadzonych regulacji, należy uznać że terenami szczególnie istotnymi z punktu widzenia dostępności dla osób niepełnosprawnych, są tereny zabudowy wielorodzinnej, usługowej i przemysłowej (czy połączeń tych przeznaczeń). Zatem wobec tych terenów Rada Gminy Skarbimierz zaniechała wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatem w sposób **istotny naruszyła zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 22 października 2020 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Wójta Gminy Skarbimierz.

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 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 uchwałą Rady Gminy Skarbimierz ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłoby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- wprowadzenie przeznaczeń zgodnie z zapisami studium,
- uzyskania zgody na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze,

- rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach: np. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów komunikacji – dróg wewnętrznych,
- ustalenie w treści uchwały ustaleń dla wszystkich terenów występujących na załączniku graficznym,
- rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach i zasadach zagospodarowania,
- wprowadzenie jako obowiązujące ustalenia obszar, gdzie ryzyko wystąpienia powodzi jest wysokie – Q10% – co 10 lat i średnie – Q1% – co 100 lat,
- przekroczenia kompetencji w zakresie ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- wprowadzenia ograniczenia mocy dla urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł,
- ustalenie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

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 przede wszystkim wystąpienie pierwszej, trzeciej i dziewiątej ze wskazanych w uzasadnieniu wady - brak zgodności ustaleń studium z zapisami planu, rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach, tj. dróg wewnętrznych oraz brak ustalenia minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. 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

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

Małgorzata Zagaja

Zastępca Dyrektora

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Skarbimierz(e-Puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Skarbimierz(e-Puap)