



WOJEWODA OPOLSKI

IN.I.743.27.2020.KD

Opole, dnia 08 lipca 2020 r.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogówku

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 XXIV/240/2020 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania dla obszarów położonych w mieście Głogówek.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Głogówku w dniu 29 maja 2020 r. podjęła uchwałę nr XXIV/240/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania dla obszarów położonych w mieście Głogówek. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 29 czerwca 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głogówku o wszczęciu postępowania nadzorczego. W dniu 3 lipca 2020 r. (znak pisma IZP.6721.4.2019) Burmistrz Głogówka 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. 14 i 27 ustawy z dnia 27 marca 2020 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293) oraz § 82 - § 97 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) poprzez naruszenie zasad zmiany aktu prawnego - uchwały Nr XLVIII/352/2018 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Głogówek.**

Na sesji w dniu 25 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Głogówku podjęła uchwałę nr XLVIII/352/2018 w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego miasta Głogówek. Choć w podstawie prawnej nie podano art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tytuł ww. uchwały wskazuje, iż Rada Miejska podjęła uchwałę inicjującą prace planistyczne nad zmianą planu. Art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu stanowi, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Po tytule przedmiotowej uchwały można by było sądzić, że organ przygotowujący projekt uchwały w sprawie zmiany planu do zastosowania przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w szczególności przepisów działu II (§ 82 - § 97) *zmiana (nowelizacja) ustawy*. Przepisy działu II mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zgodnie z § 82 rozporządzenia *zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów*. W kolejnych przepisach rozporządzenia ustalono szczegółowe zasady nadawania jednostkom redakcyjnym aktu nowego brzmienia, a także ich dodawania i uchylania.

Jednakże organ gminy w trakcie procedowania zmienił na etapie wystąpienia o uzgodnienia i opinie do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez zmiany uchwały inicjującej, tytuł planu, tj. wnioskowano o uzgodnienie i opinie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówek. W tej formie Rady Miejskiej w Głogówku podjęła dnia 29 maja 2020 r. uchwałę nr XXIV/240/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania dla obszarów położonych w mieście Głogówek.

Ponadto w podstawie prawnej uchwały nr XXIV/240/2020 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 29 maja 2020 r. wskazano, iż przedmiotowy plan został podjęty w związku z uchwałą nr XLVIII/352/2018 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów w mieście Głogówek (błąd ten również występuje w obwieszonych o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie ww. przepisów**, co w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Organ gminy uchwalając niniejszy plan miejscowy nie zachował w procedurze konsekwentności nazwy dokumentu, co powodowało możliwość rozbieżnego zrozumienia z jaką uchwałą mają do czynienia, zarówno dla instytucji opiniujących i uzgadniających na etapie składania wniosków, a później uzgadniania i opiniowania, jak i osób fizycznych składających wnioski i uwagi;

2. art. 14 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówek w granicach niezgodnych z granicami określonymi w uchwale nr XLVIII/352/2018 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Głogówek.

W toku czynności sprawdzających tutejszy organ nadzoru stwierdził, że ustaleniami badanej uchwały nie objęto wszystkich obszarów określonych w uchwale inicjującej prace planistyczne z 2018 r. Brak zgodności granic obszaru objętego uchwałą w sprawie planu z ustaleniami uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia stanowi **istotne naruszenie zasad i trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonych w art. 14 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**, co w konsekwencji powoduje nieważność całego planu

Charakter prawny uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, ani w piśmiennictwie (np. wyrok NSA z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3068/14). Jest to akt wewnętrznego kierownictwa rady gminy określający granice obszaru, dla którego organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wójt, burmistrz, prezydent winien określić dla wszystkich terenów wskazanych przez radę gminy wymogi, o których mowa w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przede wszystkim przeznaczenie tych terenów, oraz przeprowadzić wszystkie czynności proceduralne wskazane w art. 17 ustawy. Organ wykonawczy gminy nie posiada kompetencji do jakiegokolwiek modyfikacji terytorialnego zakresu prac planistycznych, gdyż takich kompetencji nie daje mu żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego. Możliwość działania przez organy administracji publicznej tylko w granicach prawa i na podstawie upoważnienia stanowi fundamentalną zasadę polskiego porządku prawnego określonego w Konstytucji RP, a składającą się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Ustawodawca nadał radzie gminy, a nie jej organowi wykonawczemu, wyłączną kompetencję do określenia terminu i zakresu terytorialnego prac planistycznych poprzez możliwość podjęcia w dowolnym terminie i dla dowolnie określonego obszaru uchwały na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeśli w toku sporządzania prac planistycznych zaszła potrzeba zmiany granic opracowania, to zmiana taka mogła nastąpić tylko poprzez stosowną uchwałę radę gminy o zmianie granic obszaru objętego projektem planu;

3. Art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak dołączenia opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej w Głogówku.

Do dokumentacji prac planistycznych dołączono pozytywną opinię nr 2/2019 Gminnej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej w Głogówku z 21 maja 2019 r., jednakże przedmiotem opinii był projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania miasta Głogówek, dla obszarów położonych w mieście Głogówek, w obrębie Wielkie Oracze.

Wobec powyższego, należałoby stwierdzić, iż organ gminy nie przedstawił ww. gminie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówek. Z związku z powyższym stwierdzić należy **istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, co w konsekwencji powoduje nieważność całego planu;

4. § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem w odniesieniu do terenu 9KDD oraz dla terenów, dla których występują ograniczenia w związku z występowaniem stanowiska archeologicznego oraz stref OW obserwacji archeologicznej.

W § 7 ust. 4 ustalono ograniczenia zgodnie z przepisami odrębnym w bezpośrednim sąsiedztwie z linią kolejową nr 137. Ograniczenia te będą występowały na terenach o symbolach 1RM, 13MU, 1MW/MN, 11MU, 3R i 9KDD. Po analizie załącznika graficznego stwierdza się, iż na mapie nie występuje obszar o symbolu 9KDD (wynika to również z brak takiego obszaru w dalszej części planu) zarówno przy linii kolejowej nr 137 jak również w całym planie. W bezpośrednim sąsiedztwie natomiast znajdują się teren o symbolu 3KDD.

Stwierdza się **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, tj. naruszenie § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak powiązania treści uchwały z załącznikiem graficznym, i w tej części należałoby stwierdzić nieważność przedmiotowego planu.

Odnosnie stanowisk archeologicznych oraz stref OW obserwacji archeologicznej (nr stanowiska 51, 54, 29, 52), które zgodnie z załącznikiem graficznym znajdują się odpowiednio na terenach o symbolach 4MN, 1MU, 1U/P, 1RM, Wojewoda Opolski się jedynie do **wskazania, iż doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu**, z uwagi na ogólny zapis znajdujący się w § 11 przedmiotowej uchwały odnoszący się ochrony stanowisk archeologicznych.

Jednakże dla zachowania spójności przedmiotowego aktu miejscowego dla terenów o symbolach 4MN, 1MU oraz 1U/P należało wprowadzić odpowiednie zapisy, tak jak w sytuacji terenu 1RM - § 16 ust. 5 pkt 5.

Ponadto organ nadzoru zauważył brak konsekwencji w nazewnictwie terenu o symbolu 1U/Ef, tj.:

- W § 5 ust. 1 pkt 16 opisuje, iż jest to *teren zabudowy produkcyjnej i usługowej oraz elektroenergetyki lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczających 100kW,*
- W § 16 ust. 33 opisuje, iż jest to *teren zabudowy usługowej oraz elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczających 100kW,*
- Na załączniku graficznym ww. tereny to *teren zabudowy usługowej oraz elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczających 100kW.*

Mając na uwadze symbol oraz oznaczenie barwne stwierdza się, iż prawdopodobnie doszło do omyłki pisarskiej w § 5 ust.1 pkt 16 i stwierdza się nieważność zwrotu „produkcyjnej i”;

5. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie wzajemnie wykluczających się ustaleń planu.

Przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala tereny o symbolach:

- 1MU/E – *tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV,*
- 1 U/P/Ef/E – *tereny zabudowy usługowej i produkcyjnej oraz energetyki – lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV,*
- 1 Ef/E – *tereny elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV,*
- 1P/U/EF/E – *tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej oraz energetyki – lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV.*

Dla ww. terenów ustalono wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Dodatkowo dla istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej

110 kV, wprowadzono ograniczenia wskazane w § 13 ust. 11 uchwały, w tym zakaz lokalizowania zabudowy z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt stały ludzi. W sytuacji terenów o symbolach 1U/P/Ef/E, 1P/U/Ef/E i 1Ef/E będzie możliwa zabudowa, która umożliwi stosowanie ww. ograniczenia, jednakże dla istniejącej zabudowy na terenie o symbolu 1MU/E takie ograniczenie nie będzie możliwe do zrealizowania. Ponadto w § 6 ust. 2 dla całego planu ustala się m.in. możliwość przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, remonty istniejących budynków.

W ocenie tut. organu ustalenia o możliwości przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, czy remontu istniejących budynków mieszkalno-usługowych z jednoczesnym zakazem stałego pobytu ludzi, wzajemnie się wykluczają, co w konsekwencji narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób **istotny**, gdyż nie będzie możliwa realizacja tych ustaleń, wobec czego należałoby stwierdzić nieważność ternu o symbolu 1MU/E;

6. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenia przeznaczenia wzajemnie się wykluczające.

Dla terenów o symbolach ustalono:

- 1U/P – tereny zabudowy usługowej i produkcyjnej, a w ramach przeznaczenia uzupełniającego zabudowa mieszkaniowa,
- 3P/U – tereny zabudowy produkcyjnej, baz, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, a w ramach przeznaczenia uzupełniającego tereny obsługi produkcji rolniczej, zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa,
- 3P/U/Ef – tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej oraz energetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV i dopuszcza się zabudowę produkcyjną obsługi produkcji rolniczej i hodowli zwierząt.

Dodatkowo dla terenów m.in. U/P, P/U umożliwiono lokalizowanie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco i potencjalnie oddziaływać na środowisko (§ 7 ust. 2 uchwały).

Na tle ukształtowanej już linii orzecniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, że dopuszczalne jest określanie mieszanego przeznaczenia 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 NSA z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Wymaga to jednak wykazania, że na tle konkretnego stanu faktycznego, ustalenia planu nie są

sprzeczne z zasadami kształtowania polityki przestrzennej określonymi w art. 1 ust. 2 ustawy (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 1855/12). Innymi słowy dopuszczalne jest określenie kilku funkcji podstawowych terenu. Istotne jest jednak, aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., (sygn. akt II OSK 1854/08) „*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.*”.

Po analizie uchwały Wojewoda Opolski stwierdza, iż ustalenia dla terenów:

- zabudowy usługowej i produkcyjnej, a w ramach przeznaczenia uzupełniającego poprzez uzupełnienie przeznaczenia tego terenu o zabudowę mieszkaniową,
- tereny zabudowy produkcyjnej, baz, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, a w ramach przeznaczenia uzupełniającego tereny obsługi produkcji rolniczej, zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa,
- tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej oraz energetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV i dopuszcza się zabudowę produkcyjną obsługi produkcji rolniczej i hodowli zwierząt,

stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż ww. funkcje wzajemnie się wykluczają i są ze sobą sprzeczne. Burmistrz nie wskazał, iż na przedmiotowych terenach istnieją ww. przeznaczenia uzupełniające. Dodatkowo w przedmiotowym planie nie określono konkretnie warunków w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany. Ponadto wskazać należy, iż na obszarach U/P, P/U dopuszczono przedsięwzięcia mogących zawsze znacząco i potencjalnie oddziaływać na środowisko co wyklucza lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej. Zatem mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność terenów o symbolach 1U/P, 3P/U oraz 3P/U/Ef ;

7. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z powodu braku określenia minimalnej liczby miejsc parkingowych na terenach, na których możliwa jest realizacja zabudowy produkcyjnej.

Elementy, które należy obowiązkowo określić w planie miejscowym zawarto m.in. w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym 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.* Obligatoryjnym elementem w miejscowym planie jest także zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uszczegóławia ww. zasady. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c jednym z elementów są 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.

Charakter przeznaczenia tego terenu jako terenu produkcji, wiązać się będzie z koniecznością zapewnienia dostępu dla komunikacji samochodowej, którego elementem są miejsca parkingowe. Ustalenie wymaganego wskaźnika miejsc parkingowych, w tym dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową, nastąpić może w oparciu o wskaźnik odniesiony do ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, na co wskazuje przywołany przepis rozporządzenia. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż organ gminy w § 12 ust. 3 kontrolowanej uchwały nie określił wymaganej ilości miejsc do parkowania dla terenów produkcyjnych, zatem doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego** i należało stwierdzić nieważność wszystkich terenów, na których dopuszczono zabudowę produkcyjną, tj. 1U/P, 2U/P, 1U/P/Ef, 2U/P/Ef, 1U/P/Ef/E, 1P/U, 2P/U, 3P/U, 1P/U/Ef, 2P/U/Ef, 3P/U/Ef, 1P/U/Ef/E;

8. 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 poprzez zawarcie w badanej uchwale zapisów dopuszczających na terenach:

- Elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW- farma fotowoltaiczna – **od 1 Ef do 5 Ef** - § 16 ust. 34 pkt 2 lit. b,

- Elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100kW- farma fotowoltaiczna w strefie kontrolowanej linii elektroenergetycznej 110 kV - **1Ef/E** - § 17 ust. 35 pkt 2 lit. b,

dodatkowego przeznaczenia – dróg wewnętrznych.

Przywołane przepisy uchwały stwarzają możliwość realizacji na powyższych terenach dodatkowego przeznaczenia uzupełniającego – dróg wewnętrznych. W ocenie tutejszego organu nadzoru przeznaczenie to winno spełniać wymogi art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez wydzielenie liniami rozgraniczającymi oraz przypisanie odpowiedniego oznaczenia graficznego i symbolu literowego.

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 1 wskazuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego - tereny dróg, w zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KDW (drogi wewnętrzne) albo kolorem białym i symbolem KD jako drogi publiczne. Ujęcie przez ustawodawcę terenów dróg wewnętrznych w katalogu barwnych oznaczeń graficznych jest wystarczające do stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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.*

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.

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.

Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Burmistrza Głogówka stwierdza się nieważność zapisów o możliwości w ramach przeznaczenia uzupełniającego wydzielenie dróg wewnętrznych, tj. **§ 16 ust. 34 pkt 2 lit. b oraz § 16 ust. 35 pkt 2 lit. b**, gdyż w sposób **istotny naruszają zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania**, tj. 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;

9. art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Głogówek, przyjętym uchwałą nr XXVII/194/2016 Rady Miejskiej w Głogówku z 29 listopada 2016 r.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjętym uchwałą nr XXVII/194/2016 Rady Miejskiej w Głogówku z 29 listopada 2016 r. na stronie 90 ustalono, iż dla terenu oznaczonego w ww. studium symbolem 2MU - tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej ustala się minimalną powierzchnię biologicznie czynną *10% powierzchni terenu przeznaczanego do inwestycji*, natomiast w planu ustalono dla terenu 3U/M – tereny zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej w § 16 ust. 23 pkt 2 lit. b *minimalna powierzchnia terenów biologicznie czynnych działki budowlanej: 0%*.

Burmistrz Głogówka w ramach wyjaśnień wskazał, iż zgodnie z ustaleniami w ww. studium na stronie 325 *Wielkość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźnika*

powierzchni zabudowanej może być regulowana w planach miejscowych w zależności od lokalnych uwarunkowań i potrzeb kształtowania ładu przestrzennego, pod warunkiem nie przekraczania wartości granicznych wskazanych dla poszczególnych jednostek planistycznych, a w przypadku terenów na których istniejące zagospodarowanie lub ustalenia obowiązującego planu przekracza ustalone wskaźniki – dopuszcza się ustalanie wskaźników zgodnie ze stanem istniejącym stanem faktycznym lub prawnym z możliwością ich powiększenia o 20 %. Dodatkowo wskazano, iż działka ta jest zabudowana w 81%.

Biorąc pod uwagę powyższe nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Burmistrza, gdyż możliwe jest ustalenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%, bo jak wskazano teren ten jest zabudowany w 81%. Dodatkowo zapisy studium umożliwiają jedynie powiększenie tego wskaźnika.

Podobna sytuacja ma miejsce dla terenu oznaczonego w planie symbolem 1U/Ef – tereny zabudowy usługowej oraz elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW, dla którego w § 16 ust. 33 pkt 2 lit. b ustalono minimalną powierzchnię terenów biologicznie czynnych działki budowlanej na poziomie 10 %. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Głogówek obszar ten znajduje się na terenie 1MU/Ef – *tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej oraz elektroenergetyki - lokalizowania urządzeń fotowoltaicznych wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW*, dla którego na stronie 294 dla zabudowy mieszkaniowo – usługowej ustalono minimalną powierzchnię biologicznie czynną 20% powierzchni terenu przeznaczonego pod inwestycję.

Burmistrz Głogówka wskazał również na zapisy studium, które znajdują się na stronie 325 o dopuszczeniu ustalania wskaźników zgodnie ze stanem istniejącym stanem faktycznym lub prawnym z możliwością ich powiększenia o 20 %. Ponadto skazał, iż dla przedmiotowego obszaru obowiązują ustalenia uchwały Nr XXV/282/2009 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głogówek, o symbolu E1/15/MW,MN,U,H,R,S dla którego wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej wynosi min. 20%.

Biorąc pod uwagę powyższe, i w tym przypadku nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Burmistrza Głogówka, gdyż teren jest terenem jeszcze niezainwestowanym, brak na nim terenów zabudowanych, wobec czego możliwe jest ustalenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie min. 20%.

Uznać zatem należy, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, stanowią naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Głogówek, gdyż zapisy studium wyraźnie wskazują ww. parametry oraz nie zachodzi możliwość odstępstwa od wskazanych wskaźników. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie powinien zostać uchwalony przez organ gminy, z uwagi na treść art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 340/14). Niezgodne ustalenia parametrów z zapisami studium stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** i należy stwierdzić nieważność w tej części planu, tj. terenów o symbolach 3U/M oraz 1U/Ef.

Ponadto organ nadzoru stwierdza naruszenie prawa, które w ocenie tutejszego organu nie stanowią istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu i nie powodują stwierdzeniem nieważność przedmiotowego aktu prawa miejscowego i dotyczą:

- § 12 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak dołączenia dowodu dostarczenia zawiadomienia nr IDPP.IV.6721.5.2018 z 21 sierpnia 2018 r. o przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Głogówek do Śląsko-Małopolskiego Oddziału Straży Granicznej, jednakże ww. organ otrzymał projekt planu do uzgodnienia (dowód dostarczenia w dokumentacji planistycznej), a uzgodniono w formie „milczącej zgody”, dlatego organ nie stwierdza istotnego naruszenia trybu sporządzania planu;
- § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak oznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy znajdującym się na załączniku nr 1 do ww. uchwały.

Na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie oznaczono granic obszaru oznaczonego symbolem 2U, a objętego planem. Niemniej charakter naruszenia ww. przepisu nie ma znamion istotnego, bowiem możliwe było jego odnalezienie na grafice studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednakże § 7 rozporządzenia wskazuje jakie elementy załącznika graficznego winne znaleźć się na mapie, aby był on poprawnie sporządzony;
- Art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 981) z powodu dopuszczenia na obszarze planu

odnawialnych źródeł energii, w tym lokalizacji elektrowni wiatrowych o mocy do 100 kW bez spełnienia wymaganego przepisem odrębnym warunku ich lokalizacji.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, elektrownia wiatrowa to instalacja odnawialnego źródła energii, składająca się z części budowlanej stanowiącej budowlę w rozumieniu Prawa budowlanego oraz urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych, w której energia elektryczna jest wytwarzana z energii wiatru, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 42 i 60).

Mikroinstalacja w rozumieniu ww. ustawy, to instalacja z odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

Natomiast w § 13 ust. 5 pkt 3 przedmiotowej uchwały, zawarto następujący zapis *„dopuszcza się stosowanie indywidualnych odnawialnych źródeł energii, paneli fotowoltaicznych o mocy do 100 kW”*.

Ww. forma zapisu sugeruje, iż dopuszczone zostały na obszarze planu różnego typu urządzenia wytwarzające energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii, w tym energii z wiatru o mocy wyższej niż moc mikroinstalacji wypełniają ustawową definicję elektrowni wiatrowej, a tym samym oznaczają obowiązek zastosowania przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Obowiązek ten oznacza konieczność uwzględnienia w studium odpowiednich odległości elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych albo budynków o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a także od innych obiektów i obszarów wskazanych w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych - zgodnie z art. 6 pkt 1.

Mając na uwadze powyższe zapisy należałoby stwierdzić, iż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta i Gminy Głogówek również nie wyznaczono lokalizacji farm wiatrowych, a tym samym nie określono ich odległości od obiektów i obszarów wskazanych w ustawie.

W związku z wyjaśnieniami Burmistrza Głogówka, który uzasadnia, iż organowi gminy zależy tylko na wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii w formie paneli fotowoltaicznych, Wojewoda Opolski ogranicza się tylko do wskazania, iż doszło do naruszenia ww. przepisów. Niemniej wskazać należy, iż zapis ten powinien być tak skonstruowany w sposób jasny i czytelny dla odbiorcy, który w sposób jednoznaczny

wskazywać będzie, iż dopuszcza się tylko i wyłącznie uzyskanie energii z paneli fotowoltaicznych.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 29 czerwca 2020 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Burmistrza Głogówka.

Jak wykazano wyżej poddana kontroli uchwała nie spełnia wymogów przepisów prawa. Przede wszystkim nie spełnienia wymogów dotyczących **trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego**, tj. sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówek w granicach zgodnych z granicami określonymi w uchwale nr XLVIII/352/2018 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Głogówek, stosowanie zasad zmiany aktu prawnego, braku dołączenia opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej. Ponadto organ gminy istotnie naruszył **zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego** poprzez brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem, ustalenie wzajemnie wykluczających się ustaleń planu, ustalenie przeznaczeń wzajemnie się wykluczających, brak określenia minimalnej liczby miejsc parkingowych na terenach, na których możliwa jest realizacja zabudowy produkcyjnej, ustalenie dróg wewnętrznych bez wydzielenia ich jako osobne przeznaczenie terenu, naruszenie ustaleń studium. Powyższe naruszenia w sposób istotny przepisów prawa **powoduje, iż należy stwierdzić nieważność całej uchwały, gdyż nie zachowano zarówno trybu jak i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich skutków zalicza się naruszenie przepisów prawa ustrojowego, prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).

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.*

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

Małgorzata Zagaja
Z-ca Dyrektora Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogówku (e-Puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Burmistrz Głogówka(e-Puap)