



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 lutego 2020 r.

Poz. 1314

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.77.2.2020.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 lutego 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3, § 2 ust. 2 we fragmencie: „i 3”, § 3 ust. 1 pkt 4, § 3 ust. 2 pkt 6, § 5 pkt 5 lit. c, § 6 pkt 4, § 6 pkt 6 we fragmencie: „P/U”, § 9 pkt 2 i 3, § 10 pkt 1 lit. b we fragmencie: „P/U”, § 10 pkt 1 lit. c, § 10 pkt 2 lit. b we fragmencie: „P/U”, § 10 pkt 2 lit. c, § 22 uchwały nr XVI/126/2019 Rady Gminy Męcinka z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Piotrowice – ETAP I, oraz załącznika Nr 3 do tej uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 grudnia 2019 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.), w związku z uchwałą Nr XXXVIII/326/2018 Rady Gminy Męcinka z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy Męcinka podjęła uchwałę Nr XVI/126/2019 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Piotrowice – ETAP I, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 stycznia 2020 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 17 stycznia 2020 r. (przekazana pismem Sekretarza Gminy Męcinka z dnia 10 stycznia 2020 r. znak GP.6721.11.2018).

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, że:

§ 1. pkt 3, § 2 ust. 2 we fragmencie: „i 3”, § 3 ust. 1 pkt 4, § 3 ust. 2 pkt 6, § 5 pkt 5 lit. c, § 6 pkt 4, § 6 pkt 6 we fragmencie: „P/U”, § 9 pkt 2 i 3, § 10 pkt 1 lit. b we fragmencie: „P/U”, § 10 pkt 1 lit. c, § 10 pkt 2 lit. b we fragmencie: „P/U”, § 10 pkt 2 lit. c, § 22 oraz załącznik Nr 3 (rysunek planu obejmujący teren M1P/U)

- zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, w związku z art. 166 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.), poprzez brak uzgodnienia projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

W trakcie analizy uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych do uchwały, organ nadzoru uznał, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 166 ustawy – Prawo wodne, poprzez brak uzgodnienia projektu planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Część terenu zabudowy produkcyjnej, składowo-magazynowej i usługowej (oznaczonego symbolem M1P/U), dla którego przeznaczenie i zasady zagospodarowania określono w § 22 uchwały, znajduje się bowiem w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Zauważyć należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Męcinka, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego.

Tryb przeprowadzenia procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego reguluje art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w obowiązującym brzmieniu, w pkt 6 wymienia: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 6) występuje o: (...) b) uzgodnienie projektu planu z:

- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
- organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
- właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
- właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
- dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
- ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
- zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a,
- dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,
- podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej,

- Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, oraz (...)”.

Wskazać należy, że na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z treścią § 9 pkt 2 uchwały: „część obszaru znajdująca się w granicach terenu oznaczonego symbolem **MIP/U** narażona jest na niebezpieczeństwo powodzi w postaci obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%);”. Przedmiotowy plan miejscowy, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wymagał więc uzgodnienia z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W trakcie analizy uchwały oraz dokumentacji planistycznej do uchwały, organ nadzoru stwierdził, że w dokumentacji planistycznej brak jest uzgodnienia projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej - Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Organ nadzoru wystąpił o wyjaśnienie tego braku do Wójta Gminy Męcinka. W odpowiedzi na zapytanie, Sekretarz Gminy Męcinka w piśmie z dnia 3 lutego 2020 r. znak GP.6721.11.2018 uznając wadę prawną przedmiotowego planu, polegającą na braku uzgodnienia z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie - Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, wniósł jednocześnie o stwierdzenie nieważności tych postanowień planu, które dotyczą terenu MIP/U.

Zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo wodne projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Mając na uwadze treść art. 17 pkt. 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 166 ustawy – Prawo wodne, należało więc w trakcie procedury planistycznej, wystąpić z wnioskiem o uzgodnienie projektu planu w drodze decyzji, do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, czego jednak nie uczyniono.

Powyższe uniemożliwiło kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie planu miejscowego w zakresie podlegającym uzgodnieniu ww. organu oraz mogło spowodować, że przyjęte rozwiązania planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego.

Dodać należy, że *ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie „zablokować” uchwalenie planu miejscowego w kształcie sporządzonym przez organ gminy. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia tego aktu w planowanym kształcie. Uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, co do zasady skutkuje nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, s. 229-230).

Należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem rzeczywistą, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015 r., str. 265-267).

Zatem przedmiotowa uchwała w sprawie planu miejscowego została podjęta przy braku uzgodnienia jej projektu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego

Wody Polskie. Naruszenie art. 17 pkt 6 polegające na braku (...) jakiegokolwiek uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto wskazać należy, że obecnie obowiązujący art. 166 Prawa wodnego przewiduje odmienny i bardziej wyspecjalizowany, niż obowiązujący przed dniem 1 stycznia 2018 r., tryb uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, z uwagi na istnienie w obszarze opracowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Szczególnie istotny jest ust. 10 omawianego artykułu, wskazujący przypadki, kiedy organ uzgadniający (dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie) jest zobligowany do odmowy uzgodnienia projektu planu, która to odmowa z zasady stanowi przeszkodę prawną do legalnego uchwalenia planu miejscowego. Odmowa uzgodnienia następuje, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.

W związku z powyższym, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wszystkich jej przepisów dotyczących terenu MIP/U (którego część położona jest w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią), z uwagi na naruszenie art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 166 ustawy – Prawo wodne, poprzez brak uzyskania uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

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:
J. Obremski