



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 6 lipca 2016 r.

Poz. 1509

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.41.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778) **stwierdzam nieważność uchwały nr XVI/113/16 Rady Gminy Łubniany z dnia 30 maja 2016 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Masów **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 15 ust. 3 pkt 7 (cyt.): „*przy realizacji obiektów użyteczności publicznej uwzględnić konieczność oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne*”
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. c (cyt.): „*prowadzenie wszelkich prac w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej*”,
- § 34 ust. 3 pkt 2 (cyt.): „*dopuszcza się rozbiórkę budynku wyłącznie w przypadku uzasadnionym złym stanem technicznym, po wykonaniu niezbędnej dokumentacji zabytku dla potrzeb archiwalnych w uzgodnieniu z konserkatorem zabytków, stanowiącej podstawę do otworzenia obiektu o podobnej bryle*”.

UZASADNIENIE

Na sesji 30 maja 2016 r. Rada Gminy Łubniany, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwały nr III/10/14 Rady Gminy Łubniany z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie przystąpienie do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Masów oraz stwierdzając, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łubniany, przyjętego uchwałą nr XLII/294/14 Rady Gminy Łubniany z dnia 29 października 2014 r., podjęła uchwałę nr XVI/113/16 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Masów. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 3 czerwca 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 31 maja 2016 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy Łubniany o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1, § 8 ust. 2 oraz § 9 ust. 3 i 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie dwóch różnych przeznaczeń podstawowych tj. zabudowa mieszkaniowa oraz usługi, dla terenów oznaczonych symbolami: 1M, 2M, 3M,

- 4M, 5M, 6M, 7M, 8M, 9M, 10M, 11M, 12M, poprzez brak odpowiedniego symbolu literowego zarówno w tekście, jak i na rysunku planu oraz braku odpowiedniego oznaczenia barwnego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia w treści uchwały sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Ponadto w § 3 ust. 1 jak i § 4 nie zawarto informacji, iż ww. wymóg stanowi regulację niniejszego planu miejscowego czy się go nie określa;
- 3) art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w § 51 ust. 1 (cyt.): „*Do czasu zagospodarowania terenów zgodnie z ustaleniami planu dopuszcza się ich zachowanie dotychczasowego sposobu ich zagospodarowania, urządzania i użytkowania(...)*”;
- 4) art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w § 34 ust. 3 pkt 2 (cyt.): „*dopuszcza się rozbiórkę budynku wyłącznie w przypadku uzasadnionym złym stanem technicznym (...)*”. Żaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego dopuszczenia rozbiórki obiektów budowlanych. Kwestia ta jest zagadnieniem z zakresu prawa budowlanego, a nie planowania przestrzennego;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sformułowania w § 34 ust. 3 pkt 2 (cyt.) „*w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków*”. Uzgodnienie z konserwatorem zabytków dla obiektów znajdujących się pod ochroną konserwatorską wynika bezpośrednio z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.), a nie z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 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 sformułowanie w § 26 ust. 2 pkt 2 lit. c (cyt.) „*po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej*”;
- 7) art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w § 15 ust. 3 pkt 7 (cyt.): „*przy realizacji obiektów użyteczności publicznej uwzględnić konieczność oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne*”. Żaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego konieczności oświetlenia dojść i przystosowania ich dla osób niepełnosprawnych. Kwestia ta jest zagadnieniem z zakresu prawa budowlanego, wynika ona z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), a nie planowania przestrzennego;
- 8) § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak przejrzystego zastosowania oznaczeń graficznych na rysunku planu w odniesieniu do obszarów oznaczonych symbolami: 1M, 2M, 3M, 4M, 5M, 6M, 7M, 8M, 9M, 10M, 11M, 12M, w sposób rozbieżny z oznaczeniem kolorystycznym zastosowanym w legendzie.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Łubniany możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

Dnia 29 czerwca 2016 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Łubniany (pismo nr RB.6722.M-2.2016 z 28 czerwca 2016 r.), z których wynika, iż zarzucone przez organ nadzoru naruszenie art.15 ust.2. pkt 1 poprzez brak zastosowania odpowiedniego oznaczenia literowego i graficznego dla terenów zabudowy mieszkaniowej i usług oznaczonych symbolami 1M - 12M, nie nastąpiło w przedmiotowym planie miejscowym, Przewodniczący Rady Gminy tłumaczy (cyt.) „*(...) na wyznaczonych terenach może być realizowana zabudowa mieszkaniowa i usługi w obiektach towarzyszących zabudowie mieszkaniowej. Nie jest tu mowa o zabudowie usługowej, którą nie należy utożsamiać z wyznaczeniem odrębnie terenem o funkcji usługowej. (...) W ustaleniach szczegółowych dla wyznaczonych terenów ustalono możliwość adaptacji, zmiany sposobu użytkowania istniejącej zabudowy, jak również określono, co na wolnych terenach*

może być realizowane i w jakiej formie. Wskazano zabudowę mieszkaniową i usługi, które mogą być realizowane równorzędnie na zasadach określonych w planie. Nie dotyczy to terenów zabudowy usługowej o szerszym spektrum działalności usługowej oznaczonych w planach miejscowych wyodrębnionym symbolem U, które wymagają wyznaczenia linii rozgraniczających i ustalenia innych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu realizacji, niż usługi towarzyszące realizowane na terenach zabudowy mieszkaniowej. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia pkt 2: Tereny zabudowy usługowej obejmują tereny zabudowy usługowej (U), tereny sportu i rekreacji (US), tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o dużej powierzchni (UC), a takich terenów zabudowy usługowej nie przewidują ustalenia planu na wyznaczonych terenach oznaczonych 1M - 12M."

W przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznaczono tereny o symbolu „M” tj. tereny zabudowy mieszkaniowej i usług, jako podstawowe przeznaczenie terenów, jednocześnie symbol literowy zarówno w tekście, jak i na rysunku oraz barwne oznaczenie planu informuje, iż podstawowe przeznaczenie to tereny zabudowy mieszkaniowej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Na tle ukształtowanej już linii orzeczniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, że dopuszczalne jest określanie mieszanego przeznaczenia podstawowego, zdefiniowanego jako 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) (cyt.) „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.”.

Rada Gminy nie może określić 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 (np. przeznaczenie podstawowe zabudowa mieszkaniowa i usługi). Takie zapisy naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 352/12). Ponadto zgodnie z: § 11 ust. 2 pkt 1 lit b, § 12 ust. 2 pkt 1 lit. b, § 13 ust. 2 pkt 1 lit. b w przedmiotowym planie miejscowym (cyt.): „dopuszcza się zmianę sposobu użytkowania zabudowy istniejącej zabudowy mieszkaniowej w całości lub w części na zabudowę usługową a zabudowę gospodarczą na mieszkaniową lub usługową”, § 11 ust. 2 pkt 2, § 12 ust. 2 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 2 (cyt.): „na działkach niezabudowanych dopuszczalna zabudowa: a) mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, bliźniacza, b) mieszkaniowa z usługami, c) usług publicznych i usług nieuciążliwych”, § 11 ust. 2 pkt 3, § 12 ust. 2 pkt 3, § 13 ust. 2 pkt 3 (cyt.): „usługi mogą być realizowane jako obiekt: a) samodzielny wolnostojący na działce, b) przybudowany do budynku mieszkalnego, c) wbudowane przez właściciela nieruchomości w lokalu użytkowym zajmującym nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego.” Powyższe zapisy wskazują, iż na terenach o symbolach 1M-12M mogą być realizowane usługi jak i zabudowa mieszkaniowa jako samodzielne obiekty lub też mogą się wzajemnie uzupełniać w jednym obiekcie budowlanym.

Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż brak mieszanego przeznaczenia może powodować brak czytelności w treści oraz rysunku planu.

Naruszenie § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak przejrzystego zastosowania oznaczeń graficznych na rysunku planu w odniesieniu do obszarów oznaczonych symbolami: 1M, 2M, 3M, 4M, 5M, 6M, 7M, 8M, 9M, 10M, 11M, 12M, w sposób rozbieżny z oznaczeniem kolorystycznym zastosowanym w legendzie, Przewodniczący wyjaśnia, iż rozbieżność wynika z błędu technicznego, jednakże podkreśla, że możliwe jest powiązanie terenów o tym samym symbolu literowym pod względem kolorystycznym, a usterka dotyczy jedynie koloru w legendzie.

Wojewoda Opolski **przyjmuje wyjaśnienia** Przewodniczącego odnośnie rozbieżności kolorystycznej obszarów o symbolach 1M-12M z oznaczeniem kolorystycznym zastosowanym w legendzie.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 11 oraz z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „w treści uchwały, w § 3 ust. 1 i § 4 dotyczącym informacji jakich regulacji ustawowych plan miejscowy nie określa, nie wymieniono regulacji dotyczącej sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, natomiast w par. 51 ust. 1 odniesiono się, dopuszczając zachowanie dotychczasowego sposobu ich zagospodarowania, urządzania i użytkowania. Ten zapis jest kwestionowany, jako powtórzenie treści art. 35 ustawy(...).” Dodatkowo Przewodniczący informuje, iż Wójt Gminy Łubniany nie chciał ustalić tymczasowego zagospodarowania terenów objętych przedmiotowym planem, gdyż nie ma uzasadnionej potrzeby zawarcia tych zapisów dla obszaru wsi Masów.

Rada Gminy Łubniany dopuściła dotychczasowe zagospodarowanie, urządzanie i użytkowanie terenu do czasu zagospodarowania terenów zgodnie z ustaleniami planu. Postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu czasu, z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów. Jak stanowi z art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Wedle art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 10 rozporządzenia stanowiący, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok II SA/Wr 786/11).

Jeśli zatem celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

Jednocześnie należało wprowadzić zapis w § 4 przedmiotowego planu miejscowego, iż w planie miejscowym nie określa się sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż został naruszony art. 15 ust. 2 pkt 11 oraz art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przewodniczący Rady Gminy Łubniany, wyjaśnia naruszenie art.15 ust. 2 i 3 poprzez wprowadzenie zapisów niestanowiących elementów z zakresu planowania przestrzennego, tj. rozbiórki budynku i uwzględnienia konieczności oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne, tym, że (cyt.): „Wprowadzenie w § 34 ust. 3 pkt 2 zapisu dotyczącego rozbiórki budynku ... miało na celu wzmocnienie ochrony obiektów zabytkowych objętych ustaleniami planu miejscowego. Ustalenia planu miejscowego stanowią niejednokrotnie obroną stanowiska konserwatorskiego w zakresie nacisków na wyłączenie z ochrony celem rozbiórki (tańsza rozbiórka, niż remont) i podstawę władczych rozstrzygnięć z zakresu nadzoru konserwatorskiego, mając na uwadze także fakt, iż obecnie uzgodnieni projektu planu miejscowego z Konserwatorem Zabytków dotyczy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a nie pod kątem konserwatorskim. Warunkowi rozbiórki budynku zabytkowego

wyłącznie stanem technicznym w palnie miejscowym nie przesądza o jej wykonaniu. (...)”. Odnoście wprowadzenia zapisu uwzględnienia konieczność oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne przy realizacji obiektów użyteczności publicznej, organ gminy wyjaśnia, iż jako pierwszy organ, do którego udaje się potencjalny inwestor w celu uzyskania informacji na temat przeznaczenia wybranego terenu, ale również czynności jakie winien podjąć aby uzyskać pozwolenie na budowę. Ponadto zaznacza, iż nie zawsze ww. wymóg jest wymagany na etapie uzyskiwanie pozwolenia na budowę.

W § 34 ust. 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały ustalono dopuszczenie rozbiórki budynków (cyt.) „*dopuszcza się rozbiórkę budynku wyłącznie w przypadku uzasadnionym złym stanem technicznym (...)*”. Dyspozycja ww. ustaleń planu może prowadzić do interpretacji, iż ustalenie nakazuje likwidację obiektów budowlanych. Tut. organ informuje, iż żaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 tej ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego nakazu likwidacji obiektów budowlanych. Kwestia dopuszczenia rozbiórki nie jest przewidziana w materii planowania przestrzennego. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 200 r. sygn. akt. II OSK 489/10 (cyt.) „*Niedopuszczalnym jest zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nakazu wyburzenia istniejących budynków. (...) O tym czy budynek ma zostać rozebrany decydować może wyłącznie jego właściciel budynku lub organy administracji w określonych prawem sytuacjach. Natomiast, gdy budynek zostanie już rozebrany, dysponent nieruchomości powinien mieć możliwość ustalenia, na podstawie zapisów zawartych w planie, w jaki sposób może zagospodarować teren pozostały po rozebraniu budynku. Na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel budynku powinien mieć też możliwość ustalenia, jakie wymogi musi spełnić, by możliwe było rozbudowanie, przebudowanie lub nadbudowanie należącego do niego budynku. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą natomiast zmuszać właściciela budynku do wykonania tego rodzaju czynności.*”

W § 15 ust. 3 pkt 7 przedmiotowej uchwały nakazano przy realizacji obiektów użyteczności publicznej uwzględnić konieczność oświetlenia dość po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawnej. Żaden przepis ustawy o planowaniu przestrzennym nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie ww. kwestii. Powyższe ustalenia wynikają z § 14 i § 16 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które wykraczają poza zakres ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych**.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (II SA/Wr 475/13) (cyt.): „*Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii*”.

Stanowisko Wojewody znajduje również poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 grudnia 2007 r. (II SA/Op 492/07) (cyt.): „*Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części zaskarżonej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt SA./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować*

unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych” (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).

W ocenie Wojewody Opolskiego dopuszczenie możliwości rozbioru budynków jak i uwzględnienia konieczności oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne przy realizacji obiektów użyteczności publicznej, **stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 10 poprzez wprowadzenie w planie miejscowym nakazu uzgodnienia z Konserwatorem Zabytków obiektów znajdujących pod ochroną konserwatorską oraz nakazu uzgodnienia z operatorem sieci gazowej, Przewodniczący tłumaczy, iż (cyt.): „Warunkowe „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków” jest wskazaniem na etapie uzyskanie wypisu i wyrysu z planu. Potencjalny inwestor otrzymując taki zapis w planie, będzie miał na uwadze fakt potrzeby uzgodnienia planowanego zamierzenia inwestycyjnego, wcześniej niż na etapie pozwolenie na budowę. Wiąże się to także z zapisem w par. 26 ust.2 pkt 2 lit. c, gdzie sformułowanie dotyczące wcześniejszego uzgodnienia sposobu prowadzenia wszelkich prac w strefie kontrolowanych zostało wpisane na wniosek uzgadniającego, gdyż nie wszystkie prace podlegają przepisom prawa budowlanego”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem 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.

Z przytoczonych przepisów nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu uwzględniania warunków lub zasad wskazanych przez operatorów sieci na określone działania adresatów planu miejscowego. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt II Sa/Wr 613/14).

Podobnie jak nałożenie obowiązku uzyskania uzgodnienia z konserwatorem zabytków w § 34 ust. 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały przekracza kompetencję rady gminy przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż materia ta jest uregulowana w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie Wojewody Opolskiego takie uregulowania stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, gdyż wykraczają poza przyznaną gminie kompetencję do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz do określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków określoną w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że (cyt.): *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 jej części*.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż dopuszczenie możliwości rozbiórki budynków, uwzględnienia konieczności oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne przy realizacji obiektów użyteczności publicznej oraz konieczność uzgodnienia z Konserwatorem Zabytków i operatorem sieci gazowej, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej:

- § 15 ust. 3 pkt 7 (cyt.): „*przy realizacji obiektów użyteczności publicznej uwzględnić konieczność oświetlenia dojść po zapadnięciu zmroku oraz ich przystosowania do korzystania przez osoby niepełnosprawne*”,
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. c (cyt.): „*prowadzenie wszelkich prac w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej*”,
- § 34 ust. 3 pkt 2 (cyt.): „*dopuszcza się rozbiórkę budynku wyłącznie w przypadku uzasadnionym złym stanem technicznym, po wykonaniu niezbędnej dokumentacji zabytku dla potrzeb archiwalnych w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków, stanowiącej podstawę do otworzenia obiektu o podobnej bryle*”.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. braku zastosowania odpowiedniego symbolu oraz oznaczenia graficznego, braku określenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu, powtórzenie art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XVI/113/16 Rady Gminy Łubniany z dnia 30 maja 2016 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

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
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda