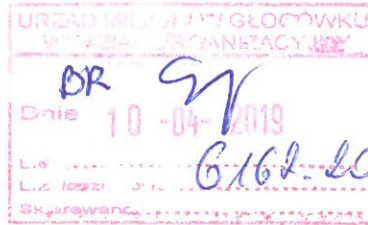




WOJEWODA OPOLSKI

IN.I.743.21.2019.AD



Opole, dnia 10 kwietnia 2019 r.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogówku

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.),

stwierdzam

nieważność w części uchwały nr VII/72/2019 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówce, obręb Winiary dotyczącej:

- 1) § 12 ust. 10.
- 2) § 14 ust. 1 pkt 3;
- 3) § 14 ust. 2 pkt. 2;
- 4) § 16 w całości;

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 1 marca 2019 r. Rada Miejska w Głogówku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówce, obręb Winiary

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 5 kwietnia 2019 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głogówku o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji, a także przepisów prawa stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- 1) **art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 1 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 ustalenie przeznaczenia terenu, który są sobą sprzeczne.**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu w miejscowym planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ponadto przepisy z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uszczegółwiają ww. obowiązek, cyt.: *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.*

Obowiązek ten oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez sformułowania pozwalające na jednoznaczne wskazanie, jaką funkcję ma on pełnić.

Jednakże wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przywołanych przepisów rozporządzenia wskazuje, iż dopuszczalne jest również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie funkcji o odmiennych funkcjach, pod warunkiem jednak, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne jak np. funkcja sportowo - rekreacyjna i przemysłowa (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r. sygn. akt II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12).

W przypadku natomiast sprzecznych funkcji terenu nie ma warunków do ich połączenia w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi. Określenie zatem w części tekstowej planu więcej niż jednego przeznaczenia terenu, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o wykluczających się wzajemnie funkcjach, obliguje w myśli powołanych przepisów upzp i rozporządzenie wykonawczego do ustalenia linii rozgraniczających, w tym ich wyrysowania w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 187/17).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż w kontrolowanej uchwale dochodzi do sytuacji, w której jednocześnie w ramach jednego wydzielonego liniami rozgraniczającymi terenu dopuszczono dwie sprzeczne ze sobą funkcje w § 14 ust. 1 pkt 3, tj. zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, jednorodziną i usługową z zabudową produkcyjną, baz składów i magazynów jako przeznaczeniem uzupełniającym

Analogicznie do powyższego przedmiotowy plan w § 14 ust. 2 pkt 2 dla zabudowy produkcyjnej, baz, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej dopuszcza przeznaczenie uzupełniające tj. usługi turystyki.

Powyższe zapisy naruszają ww. przepisy prawa, doprowadzając do sytuacji, w której jednocześnie w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi

dopuszczono dwie stojące ze sobą w sprzeczności funkcje służące realizacji zupełnie odmiennych zadań. Dlatego też tereny o tak różnym przeznaczeniu należało wyraźnie oddzielić liniami rozgraniczającymi na rysunku planu. Nie można bowiem uznać, aby usługi turystyki stanowiły funkcję uzupełniającą do zabudowy produkcyjnej, baz, składów i magazynów oraz usług, czy zabudowa produkcyjna, baz, składów i magazynów do funkcji zabudowy mieszkaniowej w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi.

Ponadto przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową oraz usługową z dopuszczeniem zabudowy produkcyjnej, baz składów i magazynów stanowi co do zasady otwarty katalog i otwiera możliwość jego dookreślenia w przyszłości przez wykonawcę uchwały. Obszar objęty powyższymi ustaleniami może być zagospodarowywany w sposób dowolny wedle uznania podmiotu zagospodarowujący przedmiotowy teren (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 czerwca 2012 r. sygn. II SA/Wr 242/12).

W ocenie tut. organu ustalenie przeznaczenia terenów w miejscowym planie, które stanowią między sobą sprzeczne, wykluczające się przeznaczenie uniemożliwiające bezkonfliktowe funkcjonowanie w ramach jednego wydzielenia planistycznego, stanowi istotnym naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu.

2) art. 15 ust. 3 pkt 3a, art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu w związku z § 4 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie jako tymczasowe zagospodarowanie urządzeń o mocy przekraczającej 100 kW.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb 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.

W konsekwencji w miejscowym planie wyznacza się granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii powyżej 100 kW a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu, w planie miejscowym określa się sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Zapisy w § 16 przedmiotowej uchwały dopuszczają na terenach dróg publicznych dojazdowych 2-4 KDD zagospodarowanie tymczasowe tj. sytuowanie urządzeń

fotowoltaicznych wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW, do czasu wybudowania drogi.

Natomiast na rysunku kontrolowanego planu dla terenów 2–4 KDD nie wyznaczono obszaru lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii powyżej 100 kW.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia 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.

We wskazanych przepisach prawodawca nałożył na organ gminy wyraźny warunek określenia terminu w jakim tymczasowe użytkowanie terenu może być realizowane i na jakich warunkach.

Stosownie natomiast do przepisów art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) przez tymczasowy obiekt budowlany rozumie się obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. Przy czym, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego - pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tymczasowych obiektów budowlanych niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

Mając na względzie ww. przepisy prawa oraz charakter obiektów tworzących farmę fotowoltaiczną wytwarzająca energię o mocy powyżej 100 kW nie sposób wywieść, by obiekty te stanowiły tymczasowe obiekty budowlane w rozumieniu wyżej cytowanych przepisów.

W ocenie organu nadzoru kwestionowany przepis uchwały stanowi o wydarzeniach przyszłych i niepewnych, podczas gdy zapisy planu miejscowego będącego aktem prawa miejscowego winny być konkretne i dające się zastosować. Ustalając sposób tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu z uchwały powinno jasno wynikać do jakiego czasu teren może być użytkowany w sposób inny niż przewidują to ustalenia planu dla tego terenu.

Zdaniem tut. organu określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok WSA we Wrocławiu

z 24 stycznia 2012 r. sygn. II SA/Wr 786/11). Określenie w zapisach przedmiotowej uchwały możliwości tymczasowego zagospodarowania terenu „do czasu wybudowania drogi” stanowi zbyt ogólną normę prawną, która nie spełnia ww. wymogów określonych w przepisach prawa. Nie określając sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów, na który winny się składać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, nie uczyniła zadość omówionej normie kompetencyjnej.

W ocenie tut. organu brak wyznaczenia zgodnie z art. 15 ust. 3a ustawy o planowaniu obszaru lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych wytwarzających energię przekraczającą 100kW oraz brak jednoznacznego określenia terminu i sposobu zagospodarowania terenów w tym nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń dla tymczasowego zagospodarowania terenów stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Należy mieć na uwadze, że plan miejscowy, jako akt prawa, kształtuje sposób wykonywania prawa własności - art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu. Uznanie legalności zapisów § 16 uchwały oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego, bowiem nie można mówić o stabilności planistycznej w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego nie jest wiadomo w jaki sposób teren zostanie zagospodarowany oraz kto będzie decydował o zmianie zasad jego zagospodarowania.

3) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu w zw. z § 3 ust. 1 i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 124 poz. 1030) oraz w zw. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. 2016 r. poz. 283) poprzez modyfikację zasad doprowadzania drogi pożarowej.

Przedmiotowa uchwała w § 12 ust. 10 przesądza o obowiązku zapewnienia warunków umożliwiających prowadzenie akcji ratowniczych przeciwpożarowych poprzez zapewnienie zaopatrzenia w wodę do celów przeciwpożarowych oraz zapewnienie dróg pożarowych, zgodnie z przepisami odrębnymi,

Natomiast zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra spraw Wewnętrznych Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. drogę pożarową należy doprowadzić do budynków, zawierających strefę pożarową, budynków średniowysokich, wysokich lub wysokościowych, budynków zawierających strefę pożarowa produkcyjną lub magazynowa oraz strefy pożarowej poza budynkiem obejmujących urządzenia technologiczne, plac składowy lub wiatę, budynków zawierających strefę pożarowa produkcyjną lub magazynowa oraz budynków niskich.

Ponadto § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia reguluje jakie budynki i obiekty budowlane wymagają zapewnienia przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru.

Natomiast zapisy przedmiotowej uchwały nakazują ogólną normę nakazującą zapewnienie zaopatrzenia w wodę do celów przeciwpożarowych oraz zapewnienie dróg pożarowych zgodnie z przepisami odrębnymi, co nie jest tożsame z katalogiem budynków i obiektów budowlanych wymienionych w ww. rozporządzeniu. W ocenie tut. organu powyższe ustalenia kontrolowanej uchwały stanowią modyfikację przepisów prawa zawartych w § 3 ust. 1 i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. 2016 r. poz. 283), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej uchwały stwierdzić należy, iż przesądzenie o konieczności zapewnienia warunków umożliwiających prowadzenie akcji ratowniczych przeciwpożarowych poprzez zapewnienie zaopatrzenia w wodę do celów przeciwpożarowych oraz zapewnienie dróg pożarowych regulują odrębne przepisy rozporządzenia. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Zdaniem tut. organu zapisy zawarte w § 12 ust. 10 powtórzone i zmodyfikowane przepisy prawa zawarte w § 3 ust. 1 i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. i skutkować muszą stwierdzeniem nieważności w wyżej omawianym zakresie.

Przypomnieć należy, iż zgodnie z treścią 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 jej części.

O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż ustalenie w zakresie zasad sytuowania małej architektury stanowi **istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, które w konsekwencji skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w wyżej wskazanej części.

Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr VI/72/2019 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Głogówek, obręb Winiary, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, 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)

