



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 2487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.66.2015.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 5 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1, ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zmianami) stwierdzam nieważność w całości **uchwały nr XIII/100/2015 Rady Miejskiej w Zdieszowicach z dnia 30 września 2015 r.** w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie Januszkowice, **w części tekstowej dotyczącej ustaleń:**

- § 5 ust. 4 uchwały w zakresie sformułowania: „(...), 2R (...)”,
- § 6 ust. 1 uchwały,
- § 6 ust. 2 uchwały,
- § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały,
- § 11 ust. 3 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji 30 września 2015 r. Rada Miejska w Zdieszowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr XIII/100/2015 Rady Miejskiej w Zdieszowicach z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie Januszkowice. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 7 października 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 2 listopada 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Zdieszowicach o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Zdieszowice możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów w terminie do 4 listopada 2015 r. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399) poprzez nakazanie przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, w rozdziale 5, § 9 ust 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków lub bezodpływowych zbiorników na nieczystości spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych.

2. § 7 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 wprowadzenie w § 11 ust. 3 ustaleń zakazu wprowadzenia kondygnacji podziemnych dla oznaczeń informacyjnych określających granice terenów objętych powodzią w roku 1997.

3. § 8 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem planu, w związku z brakiem oznaczenia na rysunku obszaru o symbolu 2R.

4. Art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez zapisy przekraczające kompetencje gminy w zakresie kształtowania zabudowy, będące powtórzeniem zapisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782) dla ustaleń znajdujących się w § 6 ust. 2,

5. Art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez zapis nieprecyzyjnych ustaleń dla kształtowania zabudowy, odnoszących się do nieostrych i niesprecyzowanych pojęć powodujących brak możliwości odczytania jednoznacznie uchwalanej normy, w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały,

6. Art. 20 ust 1 u.p.z.p. poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zdzeszowice.

Przewodniczący Rady Miejskiej Zdzeszowicach przedstawił wyjaśnienia w wyznaczonym terminie, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10, stwierdził, iż (cyt.) „Przepis przedmiotowej uchwały zawarty w § 9 ust. 3 pkt 2 o treści „dopuszcza się odprowadzanie ścieków do indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej wynika z uwzględnienia warunku zawartego w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu”.

Odpowiedź dotycząca naruszenia § 7 pkt 9 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, polegała na wyjaśnieniu, iż (cyt.) *Zapis § 11 ust. 3 uchwały, dotyczący ustaleń zakazu wprowadzenia kondygnacji podziemnych dla oznaczeń informacyjnych określających granice terenów objętych powodzią w roku 1997, wynikał z konieczności wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w związku z występującymi okresowo podtopieniami przedmiotowego terenu, które to zapisy w zakresie ochrony sanitarnej podlegały kontroli Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i zostały w takim kształcie zaakceptowane”.*

Wyjaśnienia w sprawie naruszenia § 8 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury wskazują, iż (cyt.) „*W planie brak jest terenu oznaczonego symbolem 2R, nie powoduje to wątpliwości, co do ustaleń i zasad zagospodarowania żadnego z terenów objętych planem, nie powodując tym samym skutków prawnych uniemożliwiających wykonywanie przepisów uchwały”.*

Odnosząc się do zapisów kształtowania ładu przestrzennego w § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Przewodniczący Rady stwierdził, iż ustalenie to (cyt.) „*wynika z dbałości o kształtowanie ładu przestrzennego i obserwowanych konfliktów sąsiedzkich na terenie, tłumaczonych brakiem pełnej informacji o zasadach zagospodarowania w planie, jest faktycznie powtórzeniem zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami”.*

Natomiast tłumaczenie odnośnie zapisu ujętego w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały wynikały z (cyt.) „*przyjętej praktyki w związku z twierdzeniem Konserwatora Zabytków, iż taki „otwarty” zapis jest podstawą dla Konserwatora zabytków do wydawania opinii dotyczących zachowania szczególnych indywidualnych walorów konserwatorskich”.*

Odpowiedź w stosunku do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegała na stwierdzeniu, iż (cyt.) „*Prowadzone do tej pory opracowania planistyczne, zawierały w preambulach takie stwierdzenia i nie podlegały one zakwestionowaniu przez organ nadzoru prawnego”.*

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

Odnosząc się do tłumaczeń Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zdzeszowicach, iż wyżej przytoczone zapisy wynikają z warunku opinii regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu, organ nadzoru zaznacza, iż w dokumentacji planistycznej dołączonej do przedmiotowej uchwały, znajduje się pismo od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu nr WOOS.410.27.2015.KM z dnia 9 marca 2015 r. opiniujące plan miejscowy pozytywnie wraz z wskazaniem dokonania niezbędnych uzupełnień. Wskazanie w pkt 1 znajduje się propozycja zastąpienia zapisu w § 9 ust. 3 pkt 2 projektu planu zapisem o brzmieniu (cyt.) „*Dla obiektów nieposiadających dostępu do sieci kanalizacyjnej, jako rozwiązanie tymczasowe do czasu realizacji kanalizacji, dopuszcza się odprowadzanie ścieków do szczelnych zbiorników wybieralnych pod warunkiem zapewnienia ich okresowego odbioru i oczyszczenia w oczyszczalni ścieków”.* Natomiast zapis w przedmiotowej uchwale w § 9 ust. 3 pkt 2. brzmi (cyt.) „*dopuszcza się odprowadzanie ścieków do indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej”.* Należy stwierdzić, iż tłumaczenie Przewodniczącego Rady nie znajduje odzwierciedlenia w stanie faktycznym, gdyż wytyczne uzyskane w piśmie opiniującym Dyrektora Regionalnego Ochrony Środowiska nie zawierały ustaleń dotyczących

przydomowych oczyszczalni ścieków, a jedynie regulowały kwestie zbiorników bezodpływowych. Natomiast zapisy w przedmiotowej uchwale zawierają regulacje odnoszące się jednocześnie do przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych.

Zapisy przedmiotowej uchwały w § 9 ust. 3 pkt 2 ustalają fakt, iż (cyt.) „*dopuszcza się, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej, odprowadzenie ścieków indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych pod warunkiem zapewnienia ich okresowego odbioru i oczyszczenia w oczyszczalni ścieków*”. Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednym z elementów miejscowego planu zagospodarowania są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje zaś obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy określono zasady postępowania właścicieli nieruchomości z nieczystościami, których wynika, iż winni oni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie miał również zastosowanie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana.

Wobec powyższego uznanie przydomowych oczyszczalni ścieków jako urządzeń zapewniających tymczasowy sposób odprowadzania ścieków bytowych do czasu realizacji zbiorczej kanalizacji miejskiej, narusza art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w szeregu wyroków, np.: II SA/Wr 165/14 z 4 czerwca 2014 r., II SA/Wr 756/14 z 16 grudnia 2014 r., II SA/Wr 564/14 z 16 grudnia 2014 r.

Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy poprzez nieprecyzyjne określenie terenów objętych zagrożeniem zalewania wodami powodziowymi. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Na rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1 uchwały Rady Gminy w Zdieszowicach określono granice terenów objętych powodzią w roku 1997, która przebiega przez tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, zdefiniowane w legendzie jako (cyt.) „*oznaczenie informacyjne*” oraz w § 3 ust. 2 została umieszczona informacja, że (cyt.) „*Pozostałe oznaczenia niewymienione w ust. 1 są informacyjne lub sugerujące określone rozwiązania przestrzenne i regulacyjne*”. Ponadto w § 11 ust. 3 uchwały dla terenów znajdujących się w granicach terenu zagrożonego zalewaniem wodami powodziowymi – granica terenów objętych powodzią w roku 1997, wprowadzono zapis stanowiący ustalenia – zakazujący wprowadzenia kondygnacji podziemnych.

Wyjaśnienia dotyczące naruszenia § 7 pkt 9 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, definiowały zakaz wprowadzania kondygnacji podziemnych dla oznaczeń informacyjnych określających granice terenów objętych powodzią w roku 1997, wskazując na konieczność wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w związku z występującymi okresowo podtopieniami przedmiotowego terenu, które to zapisy w zakresie ochrony sanitarnej podlegały kontroli Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i zostały w takim kształcie zaakceptowane. Organ nadzoru podkreśla, iż w odpowiedzi na pismo Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 3 marca 2015 r. (znak sprawy: NZ.9022.117.2015.ET), Burmistrz Zdieszowicz pismem z dnia 18 maja 2015 r. (znak sprawy: GK.672.3.2015.WP) zwrócił się o ponowne zaopiniowanie do ww. organu, wraz z wyjaśnieniami, iż tereny oznaczone w projekcie planu jako tereny zagrożone zalewaniem wodami powodziowymi nie stanowią zagrożenia i uciążliwości określonych w przepisach odrębnych zawartych § 11 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Ponadto obszar przedmiotowej uchwały nie jest zaliczany do żadnej z kategorii obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo Wodne (Dz. U. z 2012, poz. 145 ze zm.). Natomiast teren objęty historycznej powodzi z roku 1997 wprowadzono ze względu na szczególną dbałość o zapewnienie pełnej wiedzy o terenie dla inwestorów, nie przewidując tym samym innych środków technicznych niż zakaz wprowadzania kondygnacji podziemnych. Ponadto według map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, o których mowa w art. 88f ustawy Prawo Wodne, zamieszczonych na stronie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej obszar przedmiotowej ustawy nie jest

objęty granicami wystąpienia powodzi. Dodatkowo w dokumentacji prac planistycznej znajduje się pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu gospodarki Wodnej we Wrocławiu z 3 marca 2015 r. (Znak pisma: ZP/U/7121/199/15), w którym postanowiono umorzyć jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie uzgodnienia przedmiotowej uchwały. Uzasadniając powyższe organ uzgadniający wskazał, iż po zapoznaniu się z ustaleniami miejscowych planów stwierdza się, że według posiadanych informacji na terenach objętych planami nie występują: strefy ochronne ujęć wody, obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w rozumieniu przepisów ustawy Prawo Wodne.

Wobec powyższego wskazanie terenu jako narażonego na zlanie wodami powodziowymi powinny mieć jedynie charakter informacyjny gdyż w świetle obowiązujących przepisów, nie wskazano obszaru występowania zagrożenia i ryzyka powodziowego w terenie objętym przedmiotową uchwałą. Nie istniały natomiast podstawy prawne do wprowadzenia ograniczeń polegających na zakazie wprowadzania kondygnacji podziemnych. Powyższy sposób zapisania ustaleń stanowi naruszenie § 7 ust. 9 rozporządzenia, który mówi, że w razie potrzeby można umieścić oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego.

Stanowisko takie potwierdził NSA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08) wskazując, iż (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. Jeżeli tak to tym bardziej przedmiotowy plan nie może się ostać w obrocie prawnym i to w całości ze względu na to, że jak zasadnie podnosi się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ww. wady planu dotyczą przeważającej powierzchni planu, stanowiącej integralną całość planistyczną”.* Biorąc powyższe, oznaczenia informacyjne znajdujące się na załączniku graficznym kontrolowanej uchwały nie mogą zawierać ustaleń w treści planu. Tymczasem przedmiotowa uchwała wprowadza ustalenia planu dla oznaczeń informacyjnych, ustalając w ten sposób zasady zagospodarowania terenu, co jest sprzeczne z § 7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

W części tekstowej planu w § 5 ust. 3 widnieje zapis dotyczący występowania terenów rolniczych o symbolach 1R, 2R, natomiast obszary oznaczone symbolem 2R nie został naniesiony na rysunek planu. Przewodniczący Rady wyjaśnił, iż brak terenu oznaczonego symbolem 2R, nie powoduje wątpliwości, co do ustaleń i zasad zagospodarowania żadnego z terenów objętych planem, w efekcie czego nie powoduje tym samym skutków prawnych uniemożliwiających wykonywanie przepisów uchwały. Zgodnie z treścią § 8 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), (cyt.): *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.* W niniejszej sytuacji nie jest możliwe jednoznaczne powiązanie rysunku zmiany planu z tekstem planu miejscowego, co jest stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Powyższa uchwała w §6 ust. 2 (cyt.) *Dopuszcza się dokonywania nowych podziałów geodezyjnych pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla podzielonych nieruchomości oraz spełnienia warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie.* Przytoczone ustalenia są powtórzeniem zapisów aktu wyższego rzędu tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawartych w art. 25 ust. 2, art. 93 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 95, art. 104 ust. 2. Przewodniczący Rady przyznaje rację organowi nadzoru, iż wyżej ustalenia stanowią powtórzenie zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz zaznacza, iż powtórzono zapisy ustawy w celu dbałości o kształtowanie ładu przestrzennego, a także uwzględniając kwestię występowania konfliktów sąsiedzkich, spowodowanych brakiem pełnej informacji o zasadach zagospodarowania w planie. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu stanowią naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych. Natomiast zapisy regulujące podział nieruchomości zostały uwzględnione w § 12 ust. 1, ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 przedmiotowej uchwały, w efekcie czego ww. wyjaśnienia Przewodniczącego Rady nie znajdują odniesienia w omawianej uchwale.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA 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 jakiegokolwiek*

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 komentarzu A. Ostrowskiej (cyt.) „Plan jako akt podstawowy, uchwalany na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może wykraczać poza unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także regulować kwestii już unormowanych w aktach prawnych wyższego rzędu. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany” (Ostrowska A. Elementy treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – cz. 1, LEX/el. 2013).

Kolejnym zarzutem odnoszącym się do art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p jest zapis nieprecyzyjnych ustaleń dla kształtowania zabudowy, stanowiący nieostre i niesprecyzowane pojęcia powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania treści uchwalanej normy. Przedmiotowa uchwała w § 6 ust. 1 ustala (cyt.) „Kształtowanie zabudowy musi uwzględniać istniejące walory krajobrazowe oraz skalę, formę detal architektoniczny i materiały charakterystyczne dla regionalnego budownictwa”. Stanowisko Przewodniczącego Rady tłumaczy, iż przytoczone zapisy wynikają z przyjętej praktyki w związku z twierdzeniem Konserwatora Zabytków, iż „otwarty” zapis jest podstawą dla Konserwatora Zabytków do wydawania opinii dotyczących zachowania szczególnych indywidualnych walorów konserwatorskich. Wedle zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznej uzgodnienia Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 2 marca 2015 r. (znak pisma: nr ZN.5150.20.2015.MB) wynika, iż organ opiniujący zwrócił uwagę na konieczność określenia zasad ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w szczególności stwierdzając (cyt.) „należy zawrzeć jednoznaczne nakazy i zakazy, dopuszczenia i ograniczenia dotyczące usytuowania budynków oraz kształtowania elewacji i wyglądu budynki”. Należy podkreślić, iż zapisy przedmiotowej uchwały w § 6 ust. 1 dotyczą ustaleń nieprecyzyjnych, odnoszących się do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, w efekcie czego nie wynikają z nich żadne skutki prawne.

Przytoczone ustalenia są sprzeczne z zasadami technik prawodawczej. W opinii M. Kędziora i J. Kędziora (cyt.) „Przytoczone przykłady są przede wszystkim sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, a z ich treści nie wynikają żadne skutki prawne. Kłopot dla organów administracji architektoniczno-budowlanej pojawia się najczęściej wtedy, gdy są wykorzystywane jako argument w konflikcie. Są nierzadko powodem do wnoszenia protestów w przypadku kwestionowanych inwestycji, wykorzystując ich wieloznaczność jako oczywiste naruszenie przepisów prawa miejscowego. Takie sprawy na ogół kończą się w sądach. Jest to znakomity przykład sytuacji, w której takie pojęcia są wielokrotnie i często odmiennie interpretowane. (M. i J. Kędziora, Definiowanie pojęć oraz ustalenia w zakresie ochrony i kształtowania ład przestrzennego w kontekście oceny zgodności projektów budowlanych z planami miejscowymi” [w:] Zeszyt nr ZOIU 2/07, str. 12, Wrocław 2007).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Odpowiedzią Przewodniczącego Rady w stosunku do zarzutu było stwierdzenie, iż (cyt.) „Prowadzone do tej pory opracowania planistyczne, zawierały w preambulach takie stwierdzenia i nie podlegały one zakwestionowaniu przez organ nadzoru prawnego”. Organ Nadzoru przyjmuje tłumaczenia Przewodniczącego, jednakże wskazuje, iż stwierdzenie nienaruszalności studium jest rozstrzygnięciem rady gminy, zatem powinno zostać podejmowane w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały w sprawie planu miejscowego. Zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalony plan nie narusza ustaleń studium jest nieistotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek należy podjąć odrębną uchwałę o nienaruszeniu ustaleń studium przed uchwaleniem miejscowego planu lub zapis ten umieścić w części wstępnej.

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym nakaz przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, wprowadzenie ustaleń zakazu podpiwniczania budynku dla terenów oznaczonych informacyjnie określających granice obszaru objętego powodzią w roku 1997, brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem planu, umieszczenie ustaleń stanowiących powtórzenie zapisów aktu wyższego rzędu przekraczając tym samym kompetencje gminy oraz zapis nieprecyzyjnych ustaleń odnoszących się do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodność z prawem uchwały nr XIII/100/2015 Rady Miejskiej w Zdzieszowicach z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie Januszkowice, Wojewoda uznaje, iż wadliwość zapisów dotyczących ustaleń:

1. § 5 ust. 4 uchwały w zakresie sformułowania: „(...), 2R (...)”;
2. § 6 ust. 1 uchwały. (cyt.) „*Kształtowanie zabudowy musi uwzględniać istniejące walory krajobrazowe oraz skalę, formę detal architektoniczny i materiały charakterystyczne dla regionalnego budownictwa*”.
3. § 6 ust. 2 uchwały, (cyt.) „*Dopuszcza się dokonywania nowych podziałów geodezyjnych pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla podzielonych nieruchomości oraz spełnienia warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*”;
4. § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały, (cyt.) „*dopuszcza się, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej, odprowadzenie ścieków do indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych pod warunkiem zapewnienia ich okresowego odbioru i oczyszczenia w oczyszczalni ścieków*”;
5. § 11 ust. 3 uchwały, (cyt.) „*W granicach terenu zagrożonego zalewaniem wodami powodziowymi – granica terenów objętych powodzią w roku 1997 ustala się zakaz wprowadzania kondygnacji podziemnych*”;

skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie. Tut. Organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem części uchwały nr XIII/100/2015 Rady Miejskiej w Zdzieszowicach z dnia 30 września 2015 r. pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Natomiast w stosunku do pozostałych wymienionych naruszeń prawa, 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.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zmianami), 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

Marek Świetlik