

Przewodniczący Rady Miejskiej w Grodkowie

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały nr XVI/139/16 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów eksploatacji kruszywa w miejscowości Strzegów i Wierzbna w Gminie Grodków w części tekstowej dotyczącej:

- § 7 pkt 8 zapisów „*nakazuje się, w przypadku dokonania odkrycia kopalnych szczątków roślin lub zwierząt, powiadomić niezwłocznie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu, a jeżeli nie jest to możliwe, Burmistrza Grodkowa*”,
- w § 8 zapisów „*W przypadku odkrycia, podczas prowadzenia robót budowlanych i ziemnych oraz eksplantacji złoża. Przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem archeologicznym, należy:*
 - *wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;*
 - *zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i oznakować miejsce jego odkrycia;*
 - *niezwłocznie powiadomić o tym Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub Burmistrza Grodkowa*”,
- w § 12 pkt 3 zapisów „*dopuszcza się, za zgodą Zarządcy drogi, lokalizację w pasach drogowych infrastruktury technicznej nie związanej z drogą, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na o pozwalają*”,
- w § 12 pkt 10 zapisów „*zasilanie w energię elektryczną nakazuje się rozwiązać zgodnie z warunkami przyłączenia uzyskanymi od gestora sieci*”.

UZASADNIENIE

Na sesji 24 lutego 2016 r. Rada Miejska w Grodkowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwały nr XLVII/368/14 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 5 listopada 2016 r. w sprawie

przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów eksploatacji kruszywa w miejscowościach Strzegów i Wierzbna w Gminie Grodków, podjęła uchwałę nr XVI/139/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów eksploatacji kruszywa w miejscowości Strzegów i Wierzbna w Gminie Grodków. Wyżej wymieniona uchwała wraz załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 1 marca 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 16 marca 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) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Grodkowie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908 ze zm.) przez powtórzenie przepisów w § 7 pkt 8 (cyt.) *„nakazuje się, w przypadku dokonania odkrycia kopalnych szczątków roślin lub zwierząt, powiadomić niezwłocznie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu, a jeżeli nie jest to możliwe, Burmistrza Grodkowa”*, mimo że powyższe przepisy przewidziane zostały w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (j. t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.);
- 2) § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908 ze zm.) przez powtórzenie przepisów w § 8 (cyt.) *„W przypadku odkrycia, podczas prowadzenia robót budowlanych i ziemnych oraz eksplantacji złożeń. Przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem archeologicznym, należy:*
 - *wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;*
 - *zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i oznakować miejsce jego odkrycia;*
 - *niezwłocznie powiadomić o tym Opolskiego Konserwatora Zabytków lub Burmistrza Grodkowa”*,

mimo że powyższe przepisy przewidziane zostały w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1441 ze zm.);

- 3) 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 sformułowania w § 12 pkt. 3 (cyt.) „za zgoda Zarządcy drogi” oraz w § 12 pkt. 10 (cyt.) „zgodnie z warunkami przyłączenia uzyskanymi od gestora sieci”;

- 4) art. 15 ust. 2 pkt. 11 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez powtórzenie przepisów w § 13 (cyt.) „Do czasu realizacji ustaleń miejscowego planu, dopuszcza się tereny przewidziane do nowego przeznaczenia użytkować w sposób dotychczasowy”, mimo iż powyższe przepisy przewidziane zostały w art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Grodkowa możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów do dnia 21 marca 2016 r.

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Grodkowie wyjaśnia, iż powtórzenie przepisów wyższego rzędu ma na celu (cyt.): „bezpośrednie określenie podmiotów, których w szczególnych przypadkach należy powiadomić (np. RDOŚ Opole, Opolski Konserwator Zabytków, Burmistrz Grodkowa). Przepisy ustawy tego nie określają.”

W § 7 pkt 8 oraz w § 8 przedmiotowej uchwały zostały powtórzone zapisy aktów wyższego rzędu, tj. ustawy o ochronie przyrody w zakresie objętym jej przepisami art. 122 ust. 1 oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie objętym jej przepisami w art. 32 ust. 1. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych.

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 kompetencje 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 WSA 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).*

Biorąc powyższe nie można zgodzić się z Przewodniczącą, iż plan miejscowy jest odpowiednim narzędziem, w którym wyznacza się odpowiednie organy, do których stosuje się szczególne przypadki. Wojewoda Opolski stwierdza, iż doszło tu do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, co skutkuje stwierdzeniem w tej części nieważnością uchwały.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt. 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Przewodnicząca Rady Miejskiej tłumaczy, iż (cyt.): „*Zawarty w § 12 pkt 3 cyt. uchwały zapis jest warunkowym dopuszczeniem, a sformułowanie „za zgodą Zarządcy drogi” nawiązuje do art. 42 ust. 2 i art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985r. Nr 14, poz. 601, z późn. zm.). Wprowadzenie tego zapisu miało na celu wskazanie dla inwestorów toku postępowania na etapie przygotowania inwestycji. Podobnie ustalenie zawarte w § 12 pkt 10 „zgodnie z warunkami przyłączenia uzyskanymi od gestora sieci”, które nawiązuje do złożonego wniosku (Tauron).”*

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.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki.

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).

Ponadto bez znaczenia jest fakt, że zapisy takie zostały podjęte na skutek uzgodnienia z zarządcą dróg powiatowych czy właścicielem sieci. Uzgodnienia o sprzecznej z prawem treści można bowiem kwestionować w toku instancji (art. 106 § 5 kpa w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy). Co więcej, treść planu miejscowego uzgodniona z zarządcą drogi może być poddana kontroli z punktu widzenia legalności przez organ nadzoru i sąd administracyjny (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 16/13).

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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Natomiast naruszenie art. 15 ust. 2 pkt. 11 Przewodnicząca wyjaśnia (cyt.): „Z treści § 13 cyt. uchwały nie wynika przekroczenie władztwa planistycznego przez Gminę. Art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi: „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 użytkowania”. Przywołane w § 13 ustalenie wskazuje, że plan nie wskazał innego tymczasowego sposobu dotychczasowego użytkowania”.

Rada Miejska w Grodkowie dopuściła dotychczasowe użytkowanie terenu do czasu realizacji ustaleń miejscowego planu przewidziane dla nowego przeznaczenia. 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.

Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż brak określenia terminu narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 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 powtórzenie przepisów wyższego rzędu, nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez zarządcę drogi i gestora sieci, stanowią

istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. błędnego określenia terminu tymczasowego, 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 nieważności uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XVI/139/16 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów eksploatacji kruszywa w miejscowości Strzegów i Wierzbna w Gminie Grodków, Wojewoda uznaje, iż wadliwość w **części tekstowej dotyczącej:**

- § 7 pkt 8 zapisów *„nakazuje się, w przypadku dokonania odkrycia kopalnych szczątków roślin lub zwierząt, powiadomić niezwłocznie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu, a jeżeli nie jest to możliwe, Burmistrza Grodkowa”*,
- w § 8 zapisów *„W przypadku odkrycia, podczas prowadzenia robót budowlanych i ziemnych oraz eksplantacji złoża. Przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem archeologicznym, należy:*
 - *wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;*
 - *zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i oznakować miejsce jego odkrycia;*
 - *niezwłocznie powiadomić o tym Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub Burmistrza Grodkowa”*,
- w § 12 pkt 3 zapisów *„dopuszcza się, za zgodą Zarządcy drogi, lokalizację w pasach drogowych infrastruktury technicznej nie związanej z drogą, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na o pozwalają”*,
- w § 12 pkt 10 zapisów *„zasilanie w energię elektryczną nakazuje się rozwiązać zgodnie z warunkami przyłączenia uzyskanymi od gestora sieci”*,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr XVI/139/16 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 24 lutego 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 (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) 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

Radosław Miątek
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Grodkowie(e-puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Burmistrz Grodkowa (e-puap)