



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia poniedziałek, 12 kwietnia 2021 r.

Poz. 1059

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.14.2021. KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 25 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXIV/205/21 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 17 lutego 2021 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Nowa Wieś Mała.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Grodkowie w dniu 17 lutego 2021 r. podjęła uchwałę nr XXIV/205/21 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Nowa Wieś Mała.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 18 marca 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Grodkowie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 22 marca 2021 r. (znak pisma BR.0711.4.2021) Przewodnicząca Rady Miejskiej w Grodkowie złożył w sprawie wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

**1. Art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) poprzez brak ponownienia opiniowania/uzgadniania zmienionego projektu planu.**

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwszy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt uzyskuje opinie o projekcie planu gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósmy ww. ustawy, wójt uzgadnia projekt planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przedmiotowy projekt planu przedstawiony do opiniowania/uzgadniania właściwym organom, w tym z gminną komisją urbanistyczno-architektoniczną oraz Opolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, zawierał zapisy dotyczące m.in.:

- wysokości zabudowy gospodarczo-garażowej do 4 m dla terenów MN1 - MN10 (§ 12 ust. 1 pkt 3 lit. b projektu),
- brak możliwości zastosowania dachów płaskich dla budynków gospodarczych i garażowych,
- ustalenia kolorystyki pokrycia dachowego w odcieniach ceglanych czerwieni i brązów (§ 7 pkt 6 projektu) oraz elewacji w kolorze ceglonym lub w odcieniach naturalnych beży, pastelowych oranżów i złamanych bieli (§ 7 pkt 10 projektu),

- ustalono wysokość zabudowy 12 m dla terenów RU1 - RU4,
- na terenie RU2 maksymalna wysokość budowli i budowli rolnicze wynosiła 25 m.

Taki projekt planu został pozytywnie zaopiniowany/uzgodniony przez te organy.

Natomiast projekt planu wyłożony do publicznego wglądu, a następnie uchwalony zawiera inne zapisy dotyczący ww. kwestii, a mianowicie:

- zrezygnowano z zapisu o wysokości zabudowy gospodarczo-garażowej dla terenów MN1 - MN10,
- wprowadzono możliwość zastosowania płaskich dachów dla budynków gospodarczych i garażowych,
- ustalenia kolorystyki pokrycia dachowego w odcieniach ceglanych czerwieni, brązów i grafitów (przykładowo § 12 ust.1 pkt 3 lit. e tiret trzeci) oraz elewacji w kolorach jasnych rozbielonych z dopuszczeniem ciemnych kolorów jako dopełnienie elementów elewacji przykładowo § 12 ust. 1 pkt 3 lit. e tiret pierwsze i drugie),
- ustalono wysokość zabudowy 14 m dla terenów RU1 - RU4,
- wysokość budowli i budowli rolniczych do 38 m dla terenu U2 (w projekcie teren o symbolu RU2).

Ponadto zmieniono przeznaczenia z RU2 na U2, RU5 na U3, RU4 na U4 oraz MU9 na RU3.

A zatem zmieniając ustalenia projektu planu w tym zakresie należało ponowić procedurę opiniowania/uzgadniania z ww. organami.

Podkreślenia wymaga, iż wprowadzone zmiany nie zostały wprowadzone na podstawie opiniowania i uzgadniania organów opiniujących/uzgadniających oraz w związku rozpatrzenia uwag, gdyż takich nie było do projektu planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania** przestrzennego poprzez brak wystąpienia o ponowne opinie/uzgodnienie w związku z wprowadzeniem tak istotnych zmian w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego. Istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu powoduje, iż należy stwierdzić nieważność całej uchwały.

**2. Art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgody na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze.**

Zgodnie z 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania właściwych zgód, tj. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po uprzednich opiniach Izby Rolnej oraz Marszałka Województwa w sytuacji przeznaczenia terenu na cele nierolnicze lub Ministra Środowiska, po uprzednich opiniach Izby Rolnej, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz Marszałka Województwa w sytuacji przeznaczenia terenu na cele nieleśne terenów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Analiza badanej uchwały i załączonej dokumentacji prac planistycznych wskazuje, że opracowaniem objęte zostały grunty zaliczone w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do gruntów rolnych klasy III, tj. działki nr 129/1, 209, 131, 132, 133, 134, obejmujących teren oznaczony w przedmiotowym planie miejscowym jako KDG3 - teren drogi publicznej – główna. Mając na uwadze, iż stanowi to inne przeznaczenie niż teren związany z rolnictwem, gmina winna uzyskać zgodę właściwego organu na realizację takiego przeznaczenia na obszarze gruntów rolnych klasy III podlegających ochronie zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane, jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 136/14). O niniejszym stanowi wprost wykładnia literalna przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu, który stanowi, iż „przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, (...),

- 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, (...)
- 5) pozostałych gruntów leśnych

- wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej, oraz dodatkowo dla terenów leśnych przeznaczonych na cele nieleśne art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że wyrażenie zgody, (...), następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku.”

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż brak uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne, dla terenu odznaczonego symbolem KDG3, stanowi **istotne naruszenie zasad jak również trybu sporządzania planu miejscowego** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu.

**3. Art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 6 pkt 2 i art. 15 ust. 8 ustawy z 16 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 981 ze zm.) poprzez brak ustalenia granic stref ochronnych od urządzeń wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.**

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nawiązującego do art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie.

Natomiast art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych określa odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane:

- elektrownia wiatrowa - od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz,
- budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej,

jako odległość równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej).

Zgodnie z treścią art. 6 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, powyższe wymogi należy uwzględnić przez organy gminy przy sporządzaniu oraz uchwalaniu planu miejscowego albo jego zmiany.

**Art. 15.** ust. 4 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych stanowi, iż w planie możliwe jest ustalenie lokalizacji budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, bez zachowania strefy ochronnej ustalonej na podstawie ww. art. 4 dla istniejących wiatraków w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich zakłada możliwość uzyskania pozwolenia na budowę/braku wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia w sytuacji, gdy plan obowiązuje przed wejściem w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, tj. do 16 lipca 2016 r. Druga sytuacja gdy dokonano wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przed wejściem ww. ustawy (do 16 lipca 2016 r.) i projekt ten został uchwalony w terminie 72 miesięcy od wejścia w życie ustawy (tj. do 15 lipca 2022 r.).

Analizując dokumentację prac planistycznych stwierdzono, iż podjęto uchwałę inicjującą w dniu 19 kwietnia 2017 r., tj. po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Wobec powyższego nie mają zastosowania przepisy przejściowe umożliwiające lokalizację lokalizacji budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa. W tym przypadku organ gminy był zobowiązany do wyznaczenia strefy ochronnej od istniejących elektrowni wiatrowych i miał obowiązek ograniczenia w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

Na terenie obejmującym przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego zlokalizowano 6 istniejących wiatraków oznaczonych symbolami P1 – P6, jednakże nie ustalono dla nich stref ochronnych wymaganych w związku z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Biorąc pod uwagę zapisy § 12 ust. 25 pkt 3 lit. c o maksymalnej wysokości budowli wynoszącej 100 m, należało wyznaczyć 1000 m strefę ochronną (w nawiązaniu do art. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych).

Mając na względzie powyższe, w ocenie tut. organu brak określenia strefy ochronnej od istniejących wiatraków, stanowi **istotne naruszenia zasad** sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż ustalenie stref ochronnych wynika wprost z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także z ustawy z 16 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

**4. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1463 ze zm.) poprzez sprzeczne z przepisem odrębnym ustalenie przeznaczenia terenów określonych symbolem ZL1 (§ 12 ust. 13 pkt 2) polegające na wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków na terenie lasów.**

W § 12 ust. 13 pkt 2 uchwały ustalono zasady zagospodarowania terenu lasów określonego symbolem ZL1, a wśród nich zakaz lokalizacji zabudowy.

Podstawowym aktem regulującym zasady gospodarki leśnej jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1463 ze zm.). Zgodnie z jej art. 3 lasem jest grunt:

- 1) „o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
  - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
  - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
  - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”

Jeśli jakaś działka gruntu została uchwałą rady gminy przeznaczona jako teren lasu, to przeznaczenie to musi odpowiadać w swojej treści ustawowej definicji lasu. Jeśli ustawa przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, to mocą swojej uchwały rada gminy nie może wykluczyć na terenach przeznaczonych w planie pod lasy realizacji takiej zabudowy, przy czym nie ma tu znaczenia stan prawny i faktyczny danej nieruchomości w momencie podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie planu. Organ nadzoru stwierdza, że dokonana przez Radę Miejską w Grodkowie modyfikacja przepisów ustawy o lasach nie może mieć miejsca w porządku prawnym określonym przez konstytucyjną hierarchię źródeł prawa i w związku z tym kwalifikuje ją do **istotnych naruszeń zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**.

**5. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, 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 ww. 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.

Przedmioty miejscowy plan zagospodarowania narusza ww. przepis poprzez:

**- nakaz uzgodnienia wszelkich działań z zarządcą sieci.**

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Nowa Wieś Mała wprowadziła następujące zapisy w § 14 pkt 1 „ustala się pasy technologiczne linii elektroenergetycznych 110 kV, w odległości 20 m od osi linii w obu kierunkach, a wszelkie działania inwestycyjne w granicach pasów technologicznych linii należy uzgadniać z właścicielem tych linii”.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania uzgodnienia zarządcy sieci stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Nie można jednak kwestii tych regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawie Prawo energetyczne, rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego).

Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**, co w konsekwencji powoduje nieważność zapisów, tj. § 14 pkt 1, gdyż doszło do przekroczenia władztwa planistycznego w zakresie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności.

**- brak wskazania warunków powiązania terenów MN11, MN12 z zewnętrznym układem komunikacyjnym.**

Analiza załącznika graficznego wykazała, iż do terenu o symbolu MN11 przylega fragment terenów o symbolach KDL3 i KDD4 natomiast dla terenu MN12 fragment obszaru KDD4. Mając na uwadze powyższe tylko 3 działki będą miały bezpośredni dostęp do drogi publicznej, przy założeniu, iż powierzchnia działki będzie wynosić 600 m<sup>2</sup> (przy procedurze scalania i podziału). Natomiast dla pozostałych dziełek nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej.

Zatem w zakresie przeznaczenia terenów MN11 i MN12 (przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), przy jednoczesnym braku wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu, organ naruszył art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawie o planowaniu, który nakazuje aby w planie miejscowym określono obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu (oznaczony jako KDW). Z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania tereny te powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 2 ww. ustawy.

Ponadto biorąc pod uwagę ustaloną w § 13 pkt 1 lit. a uchwały minimalną powierzchnię działek budowlanych na tym terenie, która wynosi 600 m<sup>2</sup> należy stwierdzić, że bez wydzielenia na dalszych etapach procesu budowlanego dodatkowych terenów komunikacyjnych (dróg publicznych, wewnętrznych itd.) nie będzie możliwe zagospodarowanie tego terenu zgodnie z ich przeznaczeniem. Rada Miejska scedowała swoją kompetencję w tym zakresie na inne organy i podmioty uczestniczące w kolejnych etapach procesu budowlanego, a takie działanie godzi w najważniejsze zasady rządzące polskim porządkiem prawnym.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie przeznaczenia terenu jest podstawowym celem przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotą przyznanego jej władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze ryzyko przekroczenia przez gminę swoich władczych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni, ustawodawca stworzył mechanizmy obrony przed nadmierną ingerencją w sposób wykonywania prawa własności. W tym celu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcjonuje udział społeczny w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, gwarantowany m.in. poprzez możliwość zapoznania się przez zainteresowane podmioty z projektem planu i składania uwag

do zapisanych w projekcie rozwiązań. Gwarancje te staną się fasadowe, jeśli o przeznaczeniu danej działki gruntu nie zadecyduje ani organ sporządzający projekt planu, ani ostatecznie rada gminy w formie głosowania nad jego uchwaleniem, ale przyszłe i niepewne zdarzenia.

Konsekwencją wadliwego sposobu określania przeznaczenia terenów na obszarze planu będzie niemożność prawidłowego zastosowania przepisów art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli określenie: czy w związku z uchwaleniem planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, czy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, czy też wzrosła. Brak realizacji przez badaną uchwałę podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określenia przeznaczenia terenów, tj. wyznaczenie dodatkowej obsługi komunikacyjnej – uznać należy za **istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu**, powodując w ten sposób nieważność terenów o symbolach MN11 i MN12.

**6. Art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 981) z powodu dopuszczenia na obszarze planu odnawialnych źródeł energii, w tym lokalizacji elektrowni wiatrowych o mocy do 100 kW bez spełnienia wymaganego przepisem odrębnym warunku ich lokalizacji.**

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, elektrownia wiatrowa to instalacja odnawialnego źródła energii, składająca się z części budowlanej stanowiącej budowlę w rozumieniu Prawa budowlanego oraz urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych, w której energia elektryczna jest wytwarzana z energii wiatru, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261 ze zm.).

Mikroinstalacja w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, to instalacja z odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

Mała instalacja w rozumieniu ww. ustawy to instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 kW i mniejszej niż 500 kW, przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 150 kW i nie większej niż 900 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest większa niż 50 kW i mniejsza niż 500 kW.

W § 16 pkt 13 zawarto następujący zapis „dopuszcza się instalacje odnawialnych źródeł energii, z wyłączeniem instalacji opartych o spalanie paliw, o mocy maksymalnej 100 kW.” Dodatkowo w § 16 pkt 11 lit. b dopuszczono zaopatrzenie w energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii za pomocą mikroinstalacji oraz małej instalacji (do 100kW) określonej według przepisów odrębnych. Przepis ten obejmuje wszystkie tereny w przedmiotowym planie za wyjątkiem terenów o symbolach od P1 do P6.

Dopuszczone na obszarze planu urządzenia wytwarzające energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii, w tym energii z wiatru o mocy wyższej niż moc mikroinstalacji wypełniają ustawową definicję elektrowni wiatrowej, a tym samym oznaczają obowiązek zastosowania przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Obowiązek ten oznacza konieczność uwzględnienia zarówno w studium jak i w planie odpowiednich odległości elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych albo budynków o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a także od innych obiektów i obszarów wskazanych w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych - zgodnie z art. 6 pkt 1.

W ślad za powyższym należałoby stwierdzić, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Grodków również nie wyznaczyło lokalizacji farm wiatrowych na całym obszarze objętym przedmiotowym planem, a tym samym nie określono ich odległości od obiektów i obszarów wskazanych w ustawie.

Biorąc pod uwagę powyższe należałoby stwierdzić nieważność powyższych zapisów, tj. § 16 pkt 11 lit. b i § 16 pkt 13, stanowiących **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, o możliwość lokalizacji urządzeń służące wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych umożliwiających stanowiących małą instalację, w tym wykorzystywanie energii z wiatru. Brak zapisów w planie o możliwości umieszczenia mikroinstalacji, nie przesądza o braku możliwości ich realizacji, gdyż wynika to z art. 15 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**7. § 115 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu** poprzez wykroczenie przez Radę Miejską w Grodkowie poza ustawowe upoważnienie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Naruszenie to wiąże się z ustaleniem wskaźników miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 12 ust. 1 pkt 4 lit. d, § 12 ust. 2 pkt 4 lit. d).

Konieczność zapewnienia na obszarze objętym ustaleniami planu odpowiedniej liczby miejsc do parkowania wyraził ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zawarcie w katalogu obowiązkowych elementów planu minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Także § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określa wymogi planu w zakresie rozbudowy i budowy systemów komunikacji m.in. jako obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Przywołane przepisy to jedyne na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujące kwestie miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Regulacja ta jest wystarczająca do stwierdzenia, że każda forma zabudowy związana z koniecznością zapewnienia dostępu do drogi wymaga urządzenia odpowiedniej liczby miejsc postojowych dla samochodów, a sposób określenia liczby tych miejsc zależy od specyfiki danego terenu.

Pojęcie karty parkingowej, do którego odwołuje się ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadziła ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.). Zgodnie z art. 8 ust. 3a ww. ustawy, kartę parkingową wydaje się:

- 1) osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 2) osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 3) placówce zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się.

Posiadacz karty parkingowej może korzystać z określonych ustawą uprawnień na drogach publicznych. Osoba niepełnosprawna legitymująca się taką kartą, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju (art. 8 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Podobne przywileje uzyskuje kierujący pojazdem, który przewozi osobę niepełnosprawną legitymującą się kartą parkingową oraz przewożący osobę mającą znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, pozostającą pod opieką placówki zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się (art. 8 ust. 2).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych nakłada na organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach obowiązek wyznaczania stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową:

- na drogach publicznych,
- w strefach zamieszkania, o których mowa w art.2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym,
- w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż (art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych):

- 1 stanowisko – jeżeli liczba stanowisk wynosi 6 – 15,
- 2 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 16 – 40,
- 3 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 41 – 100,
- 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.

Przywołane przepisy jednoznacznie wskazują, że karty parkingowe służyć mają ułatwieniom w korzystaniu przez osoby niepełnosprawne z dróg publicznych i innych przestrzeni przeznaczonych na komunikację publiczną. Przywołanym na wstępie przepisem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca rozszerzył niektóre przywileje osób niepełnosprawnych na inne tereny niż drogi publiczne – poprzez obowiązek określenia w planie miejscowym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Ze względu na miejsce w systemie prawnym instytucji kart parkingowych – jako przywileju w sferze publicznej udzielanego przez organy władzy publicznej – nie można rozszerzać tego przywileju na nieruchomości prywatne (np. na tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkalną jednorodziną), jak uczyniła to Rada Miejska w Grodkowie. Osoby uprzywilejowane kartą parkingową w dostępie do miejsc i terenów o charakterze ogólnodostępnym winno ograniczyć się wyłącznie do terenów o takim charakterze, czyli przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę usługową, produkcyjną lub inną związaną z dostępem do miejsc pracy lub usług. W tym sensie kwestionowany przez organ nadzoru przepis narusza § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – jako zwrot, z którego niemożliwe jest odtworzenie normy prawnej.

Biorąc pod uwagę powyższe należałoby stwierdzić nieważność zapisów § 12. ust. 1 pkt 4 lit. d oraz § 12. ust. 2 pkt 4 lit. d w zakresie ustalenia minimum jednego miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową **jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** poprzez nałożenia na właściciela nieruchomości stanowiącej zabudowę jednorodziną obowiązek który nie będzie możliwy do zrealizowania z powodu, iż obszar ten stanowi teren prywatny, o charakterze rodzinnym, nie posiadających cech terenów ogólnodostępnych.

**8. Art. 15 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** poprzez przekroczenie kompetencji w zakresie scedowanie na właścicieli nieruchomości przylegających do tereny o symbolu KDG zastosowanie rozwiązań technicznych zmniejszających uciążliwościach spowodowane hałasem spowodowane przez teren o symbolu KDG (§ 8 pkt 3).

Organ gminy w § 8 pkt 3 przedmiotowej uchwały, nałożył obowiązek zastosowania rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach, poprzez rozwiązania techniczne zmniejszające uciążliwości spowodowane hałasem w sytuacji budowy oraz przebudowy lub rozbudowy budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Dotyczy to obszarów przylegających do terenów o symbolach KDG.

Zgodnie z art. 114 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.), w przypadku zabudowy mieszkaniowej, szpitali, domów pomocy społecznej lub budynków związanych ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, zlokalizowanych na granicy pasa drogowego lub przyległego pasa gruntu w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.) ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach.

Wobec powyższego nakaz zastosowania ww. rozwiązań przez właścicieli nieruchomości wynika jedynie w sytuacji gdy ich nieruchomość zlokalizowana jest na granicy pasa drogowego. W przedmiotowym planie nakaz ten może dotyczyć tylko tych nieruchomości które faktycznie zlokalizowane są na granicy od terenów o symbolach KDG, ale każdego budynku zlokalizowanego w sąsiedztwie drogi (każdego obszaru wyznaczonego liniami rozgraniczającymi). Organ gminy przekroczył kompetencji w zakresie scedowanie na wszystkich właścicieli nieruchomości przylegających do terenów KDG zastosowanie rozwiązań technicznych zmniejszających uciążliwościach spowodowane hałasem i w tym zakresie organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Stwierdzenie istotności tego naruszenia spowodowane są zarówno ze względu na przekroczenie kompletacji jak modyfikację przepisów z zakresu ochrony środowiska.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 18 marca 2021 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Miejskiej w Grodkowie.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia obu przesłanek zgodności z prawem.



O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść 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 części. Organ nadzoru nie znajduje podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Każde ze stwierdzonych naruszeń prawa dokonane uchwałą Rady Miejską w Grodkowie ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłyby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- ponowienie opiniowania/uzgadniania zmienionego projektu planu,
- uzyskania zgody na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze,
- ustalenie stref ochronnych od istniejących wiatraków,
- wprowadzenie możliwości zabudowy terenów lasów zgodnie z ustawa o lasach,
- braku wprowadzenia nakazu uzgodnienia z zarządcą sieci,
- ustalenie dróg wewnętrznych dla terenów mieszkaniowych,
- wprowadzenia ustaleń i stref ochronnych dla urządzeń wytwarzających odnawialne źródła energii przy pomocy siły wiatrów w zakresie mocy od 50 kW do 100 kW,
- ustalenie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- braku wprowadzenia nakazu zastosowania rozwiązań technicznych zmniejszających uciążliwości spowodowane hałasem spowodowane przez teren o symbolu KDG.

Istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkować winno wyeliminowaniem z obrotu prawnego wadliwych zapisów. Organ nadzoru zastosował wobec badanej uchwały najdalej idący środek nadzoru - stwierdzenie w całości jej nieważności.

O zastosowanym środku nadzoru przesądziło przede wszystkim wystąpienie pierwszej i trzeciej ze wskazanych w uzasadnieniu wady – brak ponowienia procedury oraz brak ustalenia stref ochronnych od istniejących wiatraków. Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że wady te dotyczą obszaru terenów zabudowanych. Nie jest zatem możliwe usunięcie z obrotu prawnego tylko wadliwych zapisów uchwały bądź terenów, bo pozostawiłoby to akt niekompletny w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niespełniający swoje podstawowe celu – określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności badanej 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  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Magdalena Turek*