



WOJEWODA OPOLSKI

IN.I.743.27.2019.AD

Opole, dnia 06 maja 2019 r.

Przewodniczący Rady Gminy Lasowice Wielkie

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/39/19 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gronowice dotyczącej:

- 1) § 3 pkt 4
- 2) § 6 ust. 1 pkt 3 lit. d w zakresie słów (cyt.) „*i wymiany kubatury*”.
- 3) § 9 ust. 1 pkt 1 lit a;
- 4) § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b;
- 5) § 15 ust. 3;
- 6) § 20 ust. 3;

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 marca 2019 r. Rada Gminy Lasowice Wielkie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gronowice.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 29 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 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Lasowice Wielkie 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 7 i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 232 i art. 233 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.) poprzez modyfikację przepisów Prawa Wodnego.

Ustalenia przedmiotowej uchwały w § 9 ust. 1 pkt 1 lit a dla terenów przyległych do wód powierzchniowych stanowią o zakazie realizacji w odległości mniejszej niż 5 m od linii brzegu cieków wodnych oraz zbiorników wodnych oraz zakazu podwyższenia i nadsypywania terenów w odległości mniejszej niż 10 m od linii brzegu cieków wodnych oraz zbiorników wodnych. Ponadto w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b ustalono nakaz zapewnienia przez właścicieli nieruchomości dostępu do terenów wód powierzchniowych.

Natomiast przepisy wyrażone w art. 232 ustawy Prawo Wodne jednoznacznie przesądzają o zakazie grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

Ponadto zgodnie z art. 233 ww. ustawy właściciel nieruchomości przyległej do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych jest obowiązany umożliwić dostęp do wód na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych

Natomiast ww. ustalenia przedmiotowego planu nakładają na właścicieli nieruchomości dodatkowe warunki do spełnienia, co nie jest uzasadnione interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie takiego ograniczenia.

Przepisy prawa nie obligują do ustalania odległości zakazu sytuowania zabudowy od cieków wodnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe przepisy prawa stanowią, iż właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wód w sposób umożliwiający to korzystanie. Części nieruchomości umożliwiające dostęp do wód wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji.

Zatem przepisy przedmiotowej uchwały regulujące dostęp do wód powierzchniowych stanowią co do zasady, przekroczenie władztwa planistycznego, gdyż nie wynikają one z konieczności zapewnienia zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa miejscowego lub innych aktów prawnych zakresu zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. *Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej (zob. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2478/15).*

Podkreślenia wymaga fakt, iż 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;

W ocenie tut. organu wprowadzenie zakazów zabudowy w odległości mniejszej niż 5 m od linii brzegu cieków wodnych oraz zbiorników wodnych, nadsypywania i podwyższenia terenów w odległości mniejszej niż 10 m oraz nakaz zapewnienia dostępu do ww. terenów wód powierzchniowych stanowi przekroczenie kompetencji rady gminy w ustalaniu zakazów określonych w aktach prawa wyższego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego.

2) art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.), poprzez ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek mniejszych niż 0,3 ha dla terenów o przeznaczeniu rolniczym.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Natomiast zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Natomiast przedmiotowa uchwała ustala minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych w wysokości 600 m² dla terenów przeznaczonych pod użytkowanie rolnicze – terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem **RM** w § 15 ust. 3 pkt 3 oraz 1000 m² dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich w § 20 ust. 3 pkt 1 rolniczych, oznaczonym symbolem **RU**.

Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 1 do 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) do terenów użytkowanych rolniczo zalicza się „*tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich*”, oznaczone

symbolem RU (pkt. 3.2 tabeli) oraz „*tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych*”, hodowlanych i ogrodniczych (pkt. 3.3 tabeli).

W nawiązaniu do powyższego w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale wynosi co najmniej 0,3 ha.

Zatem jeżeli zapis i miejscowego planu przewiduje możliwość podziału nieruchomości przeznaczonej na cele rolne na działki o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, to taki zapis pozostaje w sprzeczności z art. 93 ust 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. WSA we Wrocławiu z 05.12.2017 r. sygn. akt II SA/Wr 610, WSA we Wrocławiu z 17.01.2018 r. sygn. akt II SA/Wr 706/17).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe stanowi istotne naruszenia zasad sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż ustalone minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych dotyczy terenów przeznaczonych na cele rolnicze o wartości mniejszej niż 0,3 ha, co stanowi naruszenie art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3) art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu w zw. z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) poprzez ustalenie zapisu niezgodnego z przepisami odrębnymi

Przedmiotowa uchwała w § 3 pkt 4 ustala dopuszczenie zachowania budynków usytuowanych w mniejszych odległościach od granic działek budowlanych niż dopuszczają ustalenia szczegółowe planu, a w przypadku braku ustaleń w tym zakresie, niż dopuszczają przepisy ww. rozporządzenia, z możliwością prowadzenia w ich obrębie robót budowlanych, bez możliwości pomniejszenia tych odległości

Powyższe ustalenie przedmiotowej uchwały stanowi normę, która wykracza poza zakres ustaleń miejscowego planu, określony w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu. Wyżej wymienione odstępstwa dokonywane są w odrębnej procedurze wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zapisy § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie jednoznacznie wskazują, w jakich odległościach należy sytuować budynki w stosunku do granic działki.

Ponadto ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego "dopuszczające" sytuowanie budynków bezpośrednio przy granicy jest wyjątkiem od zasady wyrażonej w § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury

z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zdaniem tut. organu powyższe ustalenia stanowią niedoprecyzowaną normę, uniemożliwiającą jej jednoznaczne odczytanie, gdyż przedmiotowa uchwała dopuszcza sytuowanie budynków w mniejszych odległościach od granic działek niż dopuszczają to ustalenia szczegółowe planów, a także niż dopuszczają to przepisy ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Natomiast ustalenia te nie powinny mieć charakteru warunkowego, tak by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych organu wydającego pozwolenie na budowę. Zamieszczenie w treści planu miejscowego norm otwartych jest niedopuszczalne i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, iż regulacje prawne dotyczące zachowania odległości budynków od granic działek budowlanych określono w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zatem w kompetencji organu wykonawczego gminy nie jest przesądzenie o możliwości odstąpienia od zachowania ww. odległości wskazanych w § 12 ww. rozporządzenia.

Przyjdzie ponownie zauważyć w przedmiotowej sprawie, iż 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.

Powyższe przepisy prawa określają, iż w miejscowym planie w zależności od potrzeb można dopuścić sytuowanie budynku w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio w tej granicy.

Natomiast ustalenia przedmiotowego planu w § 3 pkt 4 ustala ogólną normę, stanowiącą niesprecyzowaną zasadę, dopuszczającą sytuowanie budynków w mniejszych odległościach od granic działek budowlanych niż dopuszczają ustalenia szczegółowe planu oraz przepisy ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej uchwały stwierdzić należy, ustalenia te nie powinny mieć charakteru warunkowego, tak by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych organu wydającego pozwolenie na budowę. Zamieszczenie w treści planu miejscowego norm otwartych jest niedopuszczalne i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Mając na względzie powyższe, tut. organ stwierdza iż doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu, gdyż przedmiotowa uchwała dopuszcza odrębne zasady sytuowania budynków w stosunku do granic działek budowlanych, niż te które zostały wskazane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.

- 4) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu w zw. z § 21 ust. 1 pkt 2 oraz § 6, § 125 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczych” (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez brak zdefiniowania użytych pojęć w przedmiotowej uchwale.

Stosownie do 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.

Natomiast ustalenia w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. d wprowadzają pojęcie „wymiany kubatury” w ramach dopuszczenia w przypadku uzasadnionym złym stanem technicznym budynku lub klęską żywiołową obiektów zabytkowych

Powyższe ustalenia przedmiotowego planu wprowadzają bliżej nieokreślony zwrot „wymiany kubatury”, dla którego nie wprowadzono definicji, co skutkuje brakiem jednoznacznego nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych odczytania uchwalonej normy

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, iż zgodnie z § 21 pkt 2 zasad techniki prawodawczych w przepisach ogólnych zamieszcza się objaśnienia użytych w ustawie (uchwale) określeń i skrótów. Ponadto zgodnie z § 125 ust. 1 pkt 2 zasad techniki prawodawczych w przepisach ogólnych rozporządzenia (uchwały) zamieszcza się postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu (uchwale) definicjach i skrótach. Powyższe przepisy prawa zgodnie z § 143 ww. rozporządzenia odnoszą się także do projektów aktów prawa miejscowego.

Wskazane techniki legislacyjne mają zapewnić zgrupowanie w jednym miejscu, właśnie w przepisach ogólnych, objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów. Technika ta jest w szczególności uzasadniona wtedy, gdy objęte nią objaśnienia występują w wielu przepisach całej ustawy. Wtedy bowiem zastosowanie techniki wyciągnięcia przed zasadniczą materią ustawy objaśnień i skrótów nie budzi żadnych wątpliwości.

Brak zamieszczenia w przedmiotowej uchwale definicji pojęcia „wymiany kubatury” stanowi sprzeczność z zasadami techniki prawodawczej, a z ich treści nie wynikają żadne skutki prawne. Problemy interpretacyjne niezdefiniowanych pojęć w uchwale dla organów administracji architektoniczno – budowlanej pojawiają 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.

Z powyższego wynika, iż nie można posługiwać się zwrotami nieostrymi bądź niezdefiniowanymi, które prowadzą do możliwości ich dowolnej interpretacji czy stosowania wykładni rozszerzającej. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego fragmentu terenu objętego daną regulacją bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych. Niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejście bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10).

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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 475/13). Dlatego też stosowanie nowych pojęć w akcie prawa miejscowego wymaga doprecyzowania poprzez określenie definicji zastosowanej normy.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewoda Opolski stwierdza, iż brak jednoznacznego zdefiniowania pojęcia „wymiany kubatury”, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkować musi stwierdzeniem nieważności w tym 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 zakazu grodzienia i zabudowy od cieków wodnych, ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek mniejszych niż 3000m² dla terenów użytkowanych rolniczo, dopuszczenie sytuowania budynków na zasadach określonych w bliżej niesprecyzowanych przepisach prawa oraz brak zdefiniowania pojęć użytych w przedmiotowej uchwale 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 VII/39/19 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gronowice, 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

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lasowice Wielkie (e-Puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Lasowice Wielkie (e-Puap)

Sprawę prowadzi:

Amadeusz Duchnik, Starszy Inspektor, Wydział Infrastruktury i Nieruchomości, tel. 77 45 24 183

Małgorzata Kałuża-Swoboda
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

