



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 28 grudnia 2017 r.

Poz. 3334

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.105.2017.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), **stwierdzam nieważność uchwały nr XLI/311/17 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Oleśnie w rejonie ulic: Matejki, Kossaka, Wronczyńskiej, Gorzowskiej, Sosnowej, Siedmiu Źródeł, Budowlanych, Kluczborskiej, Opolskiej i Stobrówki, w części tekstowej dotyczącej:**

- 1) § 5 ust. 3 w zakresie słów (cyt.) „*małej architektury*”;
- 2) § 8 ust. 1 pkt 1 – **w całości.**

UZASADNIENIE

Na sesji 24 października 2017 r. Rada Miejska w Oleśnie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Oleśnie w rejonie ulic: Matejki, Kossaka, Wronczyńskiej, Gorzowskiej, Sosnowej, Siedmiu Źródeł, Budowlanych, Kluczborskiej, Opolskiej i Stobrówki.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 3 listopada 2017 r., w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 24 listopada 2017 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Oleśnie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 29 listopada 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Oleśnie (pismo z dnia 29 listopada 2017 r, znak S-I.0004.66.2017).

Tutejszy organ badając przedmiotową uchwałę stwierdził następujące naruszenie przepisów prawa:

- 1) **art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 774) poprzez ustalenie dopuszczenia sytuowania obiektów małej architektury.**

Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, materię z zakresu zasad i sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane reguluje odrębna od uchwały dot. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwała, o której mowa w art. 37a u.p.z.p.

Ponadto art. 37a został wprowadzony ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która weszła w życie 11 września 2015 r. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ww. ustawy *do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku*

do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Uchwała Rady Miejskiej w Oleśnie nr XXX/217/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Oleśnie w rejonie ulic: Matejki, Kossaka, Wronczyńskiej, Gorzowskiej, Sosnowej, Siedmiu Źródeł, Budowlanych, Kluczborskiej, Opolskiej i Stobrówki, została podjęta 22 grudnia 2016 r., a zatem w terminie **późniejszym**, niż wejście w życie ww. ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Zatem brak było podstaw do regulowania kwestii określonych w art. 37a w przedłożonej tut. organowi przedmiotowej uchwale nr XLI/311/17 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 24 października 2017 r.

Mając na względzie powyższe tut. organ stoi na stanowisku, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące nieważnością uchwały w tej części**, gdyż według nowej regulacji określenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, powinny zostać określone w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r sygn. II SA/Wr 422/17).

2) art. 15. ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (j.t. Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587) poprzez wprowadzenie ustaleń odnoszących się do materiałów wykończeniowych elewację.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem przesądza o tym, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej zobowiązana jest jednak przestrzegać ustalonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Ustalenia planu miejscowego mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów. Nadto, podkreślić należy normatywny charakter postanowień zawartych w planie, który stosownie do treści art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest aktem prawa miejscowego, a zatem zawiera przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym (choć w wymiarze lokalnym).

Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*, oraz art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów*. Ponadto § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury stanowi, iż *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*.

Powyżej wymienione przepisy prawa stanowią zakres regulacji jakich rada gminy może dokonać w celu kształtowania zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tut. organ podkreśla, iż w ramach ww. zakresu kształtowania przestrzeni ustawodawca nie przewidział możliwości regulowania rodzaju materiału z jakiego mają zostać wykonane pokrycia obiektów.

Należy wskazać, iż w przedmiotowej sprawie konieczność wprowadzenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisów zakazujących stosowania materiałów okładzinowych elewacji wynikał z pisma Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zgodnie ze znajdującym się w dokumentacji prac planistycznych pismem tego organu z dnia 3 kwietnia 2017 r. nr ZN.5150.40.2017.MO wprowadzono w § 8 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały (cyt.) „zakaz stosowania materiałów okładzinowych elewacji i paneli okładzinowych”. Następnie Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków milcząco uzgodnił projekt tekstu i rysunku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Oleśnie w rejonie ulic: Matejki, Kossaka, Wronczyńskiej, Gorzowskiej, Sosnowej, Siedmiu Źródeł, Budowlanych, Kluczborskiej, Opolskiej i Stobrówki.

Przewodniczący Rady wskazał, iż powyższe zapisy wynikają z pisma Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W tym miejscu wskazać należy, iż w ocenie tutejszego organu konserwator nie posiada kompetencji do tego, aby wskazywać z jakich materiałów mogą być wykończone elewacje, jeżeli przedmiotowy teren nie znajduje się na terenie objętym opieką konserwatorską.

Zdaniem tutejszego organu, wprowadzenie w przedstawionym planie zakazu dotyczącego stosowania określonych materiałów wykończeniowych dot. elewacji budynków stanowi **istotne naruszenia zasad** sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu, gdyż żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie upoważnia organu gminy do wprowadzenia lub wykluczenia danego materiału elewacyjnego w akcie prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i należy stwierdzić nieważność w tym zakresie.

3) art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej że ustalenia projektu zmiany planu miejscowego nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olesno.

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. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Organ nadzoru **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.

4) art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak jego zamieszczenia w podstawie prawnej.

Odnosząc się do naruszenia art. 27 ustawy o planowaniu. tut. organ stwierdza, iż tytuł uchwały nr XLI/311/17 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 24 października 2017 r. wskazuje, iż powinna być to zmiana dotychczasowej uchwały nr XXI/157/12 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Oleśnie w rejonie ulic: Matejki, Kossaka, Wronczyńskiej, Gorzowskiej, Sosnowej, Siedmiu Źródeł, Budowlanych, Kluczborskiej, Opolskiej i Stobrówki.

Jednakże w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, przywołano jedynie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W podstawie prawnej zabrakło powołania art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Ponadto z racji faktu, iż w planie miejscowym znajdują się zapisy, które bezpośrednio oddziałują na prawa i obowiązki obywateli konieczne jest jednoznaczne określenie w uchwale czy dotyczy ona zmiany planu czy też uchwalenia nowego planu. Intencji organu w zakresie treści i charakteru podejmowanej uchwały nie można domniemywać, nie może ona podlegać interpretacji adresata uchwały, który miałby określić czy uchwała stanowi uchwałę zmieniającą czy też nowy akt planistyczny.

Mimo, iż procedura poprzedzająca podjęcie zarówno uchwały zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i uchwały wprowadzającej nowy plan jest taka sama na co wskazuje treść art. 27 u.p.z.p., to jednak zarówno treść, jak i konsekwencje prawne obu rodzajów uchwał są różnicowane.

Mając na względzie powyższe ale także istotność omawianego naruszenia art. 27 ustawy o planowaniu, organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności.

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 *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 po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż sprzeczne z prawem zapisy, które tracą moc **w części tekstowej** dotyczącej:

- 1) § 5 ust. 3 w zakresie słów (cyt.) „*małej architektury*”;
- 2) § 8 ust. 1 pkt 1 – **w całości**.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. zamieszczenia stwierdzenia, iż uchwalany plan nie narusza ustaleń studium oraz brak powołania się w podstawie prawnej na art. 27 u.p.z.p., 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 nieważnością uchwały w tym zakresie.

Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

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.

Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XLI/311/17 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Oleśnie w rejonie ulic: Matejki, Kossaka, Wronczyńskiej, Gorzowskiej, Sosnowej, Siedmiu Źródeł, Budowlanych, Kluczborskiej, Opolskiej i Stobrówki określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, 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
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda