DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 30 stycznia 2018 r.

Poz. 280

Elektronicznie podpisany przez:
TERESA MATCZYŃSKA; OPOLSKI URZĄD WOJEW
Data: 2018-01-30 14:02:20

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.6.2018.AD
WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2018 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 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały nr XLIII/423/17 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 21 grudnia 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bażany, w części tekstowej dotyczącej;

1) § 7 pkt 4 w zakresie słów (cyt.) ***„z dopuszczeniem usług związanych z obsługą i serwisem samochodów”***;

2) § 22 pkt 2 lit. a w zakresie słów (cyt.) ***„inne”***;

3) § 23 pkt 2 lit. a w zakresie słów (cyt.) ***„inne”***;

4) § 26 pkt 2 lit. a w zakresie słów (cyt.) ***„inne”***.

UZASADNIENIE

Na sesji 21 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Kluczborku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bażany.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 29 grudnia 2017 r. w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 18 stycznia 2018 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 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kluczborku o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 23 stycznia 2018 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Kluczborku (pismo z dnia 22 stycznia 2018 r. znak AO.0002.43.2018).

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji, a także przepisów prawa stwierdzono następujące naruszenia prawa:

1) **art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.**

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Natomiast art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, iż plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, iż zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krapkowice, przyjętym uchwałą nr XXVI/230/16 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kluczbork, dla terenu objętego granicami przedmiotowej uchwały ustalono obszar **RM** – obszar zabudowy wiejskiej. Dla ww. obszaru określono użytkowanie

dominujące jako zabudowa wielorodzinna, zagrodowa, nieuciążliwe rzemiosło, obiekty służące produkcji rolnej, ogrodniczej, hodowlanej, zakłady przetwórcze hodowlane, rolne i ogrodnicze, obiekty obsługi rolnej oraz obiekty obsługi mieszkańców. Ponadto dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające małe budynki mieszkalne wielorodzinne, nieuciążliwy przemysł, składy, hurtownie, bazy transportowe, tereny rekreacyjne, tereny nieuciążliwego sportu oraz parkingi **i stacje obsługi samochodów i stacje paliw** (str. 171 studium).

Dodatkowo zapisy studium określają, iż dla terenów oznaczonych w studium symbolem **RM** niedozwolone jest użytkowanie **kolidujące pod względem funkcji i charakteru zabudowy z użytkowaniem dominującym bądź uzupełniającym**, w tym zwłaszcza uciążliwe dla otoczenia: przemysł, składy, hurtownie, bazy transportowe, rzemiosło, obiekty inwentarskie, **stacje obsługi samochodów i stacje paliw, itp**.

Natomiast przedmiotowa uchwała ustala w § 7 pkt 4 zakaz lokalizacji prowadzenia działalności usługowej zaliczonej do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z dopuszczeniem możliwości lokalizacji usług związanych z **obsługą i serwisem samochodów** dla terenów **MN/U, RM/MNU oraz 1U.**

Podkreślenia wymaga fakt, iż południowa część przedmiotowego planu znajduje się w granicach obszaru chronionego krajobrazu „Lasy Stobrawsko-Turawskie", która została ustalona uchwałą nr XX/228/2016 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 września 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu. Natomiast tereny o symbolach **MN/U, RM/MNU oraz 1U** zostały wyznaczone również w części obejmującej ww. obszar chronionego krajobrazu. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały, na ww. terenach zakazuje się realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (j t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.).

Natomiast jak wskazuje art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

W nawiązaniu do powyższego oraz art. 60 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku należy wskazać, iż zgodnie z § 2 pkt 42 oraz 43 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 71) do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m. in. **stacje demontażu** w rozumieniu ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 140 i 933) oraz **miejsca przetwarzania pojazdów** inne niż wymienione w pkt 42. Zatem działalność związana z demontażem oraz przetwarzaniem pojazdów została zakwalifikowana do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko. Natomiast przedmiotowa uchwała w powoływanym § 7 pkt 4 nie precyzuje zakresu działalności obsługi i serwisu samochodów, która została dopuszczona do lokalizacji na terenie przedmiotowego planu. Z powyższych zapisów wynika, iż na części terenu przedmiotowego planu, znajdującego się w granicach chronionego krajobrazu Lasów Stobrawsko-Turawskich jako wyjątek dopuszczono lokalizację usług związanych z obsługą i serwisem samochodów itp. zaliczanych do przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko oraz potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko.

Dodatkowo należy wskazać, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kluczbork wprowadza dla obszaru chronionego krajobrazu Lasy Stobrawsko-Turawskie zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (str. 183 studium).

W nawiązaniu do powyższego z przeprowadzonej przez tut. organ analizy prognozy oddziaływania na środowisko do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bażany wynika, iż nie sprecyzowano stopnia wpływu usług związanych z obsługą samochodów na środowisko, który pozwalałby na stwierdzenie, iż ww. usługi **nie kolidują pod względem funkcji i charakteru zabudowy z użytkowaniem dominującym bądź uzupełniającym**.

Ponadto zapisy zwarte w § 7 pkt 4 przedmiotowej uchwały wskazują na fakt, iż w ramach podstawowego przeznaczenie terenu dla obszarów **MN/U, RM/MNU, 1U** dopuszcza się lokalizację usług związanych z **obsługą i serwisem samochodów** dla terenów. W ocenie tut. organu powyższa norma stoi w sprzeczności z zapisami studium które dopuszczają lokalizację usług obsługi samochodów i stacji paliw jedynie jako funkcja uzupełniająca użytkowania dominującego, w efekcie czego na wszystkich terenach MN/U, RM/MNU oraz na terenie 1U może zostać zrealizowana inwestycja z zakresu obsługi i serwisu samochodów jako funkcja podstawowa terenu.

Mając na względzie powyższe, tut. organ stoi na stanowisku, iż w przedmiotowej sprawie dopuszczono lokalizację usług zaliczanych do przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko na obszarze chronionego krajobrazu Lasów Stobrawsko-Turawskich, co stoi w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kluczbork jak i również ustaleniami uchwały nr XX/228/2016 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 września 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu.

W ocenie tut. organu nadzorczego, powyższe zapisy w przedmiotowym planie naruszają 20 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz § 3 ust 1 pkt 1 uchwały nr XX/228/2016 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 września 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu oraz § 2 pkt 42 i 43 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gdyż dopuszczają realizację przedsięwzięć zaliczonych do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, podczas gdy wprowadzono zakaz realizacji ww. obiektów w ww. przepisach prawa, w efekcie czego stanowi to **istotne naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego** i skutkować musi stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w omawianym zakresie (por. wyrok NSA z 6 maja 2016 r. II OSK 2094/14)**.**

2) **art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 21 ust. 1 pkt 2 oraz § 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 zamieszczenia definicji *„innych usług"* skutkujące brakiem jednoznacznego nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych odczytania uchwalanej normy.**

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Natomiast ustalenia w § 22 pkt 2 lit. a, § 23 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. a przedmiotowej uchwały wprowadzają pojęcie „innych usług*"*. Jednocześnie w badanej uchwale nie zdefiniowano co należy rozumieć pod pojęciem „innych usług*",* w efekcie czego zapis ten stanowi nieprecyzyjne ustalenie dla kształtowania zabudowy, stanowiący nieostre i niesprecyzowane pojęcia powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania tekstu uchwalanej 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 określeń i skrótów. Ponadto zgodnie z § 125 ust. 1 pkt 2 „Zasad techniki prawodawczych" w przepisach ogólnych rozporządzenia zamieszcza się postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu 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 materię ustawy objaśnień i skrótów nie budzi żadnych wątpliwości.

Brak zamieszczenia w przedmiotowej uchwale definicji „innych usług" odnoszących się do przeznaczenia terenu jest przede wszystkim sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, a z 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 formułować przeznaczenia w sposób umożliwiający jego dowolną interpretację czy stosowanie 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 przejęcie 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 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 (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 wprowadzenia definicji dla „innych usług" jako przeznaczenia terenu, które nie znajduje prawnego zdefiniowania ww. pojęcia stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego** i skutkować musi stwierdzeniem nieważności w tym zakresie.

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 zapisy sprzeczne ze studium oraz z innymi przepisami prawa, a także brak wprowadzenia definicji odmiennego przeznaczenia terenów, który nie został zdefiniowany w przepisach prawa, stanowi **istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego i skutkować musze stwierdzeniem nieważności w części tekstowej dotyczącej:**

5) § 7 pkt 4 w zakresie słów (cyt.) ***„z dopuszczeniem usług związanych z obsługą i serwisem samochodów"***;

6) § 22 pkt 2 lit. a w zakresie słów (cyt.) ***„inne"***;

7) § 23 pkt 2 lit. a w zakresie słów (cyt.) ***„inne"***;

8) § 26 pkt 2 lit. a w zakresie słów (cyt.) ***„inne"***.

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 XLIII/423/17 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowanych wsi Bażany, 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