



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 26 lipca 2017 r.

Poz. 2050

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.48.2017.MK WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 21 lipca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 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) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXII/178/2017 Rady Gminy Izbicko z dnia 12 czerwca 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski-Wschód” w granicach gminy Izbicko-część „A”; **w części tekstowej** dotyczącej:

·§ 10 ust. 4 pkt 3 w sformułowaniu: „*dopuszcza się dostosowanie budynku do potrzeb poruszania się osób niepełnosprawnych oraz przekształcenia niezbędne dla dostosowania obiektu do współczesnych standardów użytkowych, szczególnie w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną oraz bezpieczeństwa i higieny*”;

·§ 13 ust. 2 pkt 3 w sformułowaniu: „*w przypadku konieczności usunięcia drzewostanu w związku z prowadzeniem robót górniczych obowiązuje:*

- a) *prowadzenie wycinki drzew poza sezonem rozrodczym ptaków oraz nietoperzy, w szczególności populacji mopka (Barbastella barbastellus);*
- b) *selekcja drzew z obszernym próchnowiskiem (stanowiącym siedliska i miejsca rozrodu chrząszczy saprofagicznych) i przeniesienie wyselekcjonowanych drzew na siedliska zastępcze wytworzone w części złoża przewidzianej do objęcia eksploatacją kopaliny w późniejszym okresie lub w granicach terenów leśnych położonych poza terenami powierzchniowego wydobywania kopaliny ze złoża*”;

·§ 19 w sformułowaniu: „*Odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego ponosi, na zasadach określonych w przepisach ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, przedsiębiorca prowadzący ruch tego zakładu górniczego*”;

Uzasadnienie

Na sesji 12 czerwca 2017 r. Rada Gminy Izbicko, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski-Wschód” w granicach gminy Izbicko-część „A”.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 23 czerwca 2017 r., w celu jej oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 13 lipca 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 Gminy Izbicko o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego urzędu w dniu 18 lipca 2017 r. wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Izbicko.

Tutejszy organ badając przedmiotową uchwałę stwierdził następujące naruszenie przepisów prawa:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez powtórzenie przepisów wprowadzając w:

·§ 10 ust. 4 pkt 3 „*dopuszcza się dostosowanie budynku do potrzeb poruszania się osób niepełnosprawnych oraz przekształcenia niezbędne dla dostosowania obiektu do współczesnych standardów użytkowych, szczególnie w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną oraz bezpieczeństwa i higieny*”;

Bariery architektoniczne utrudniają życie osobom starszym, matkom małych dzieci i przede wszystkim osobom niepełnosprawnym. Podstawowy przepis poruszający dostępności budynków przez osoby niepełnosprawne znajduje się w art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1332), w którym obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając (...) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Szczegółowe przepisy regulujące dostosowanie budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych znajdują się w rozporządzeniu 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. ze zm.). Wprowadzenie powyższego zapisu skutkuje wydaniem go z istotnym naruszeniem prawa, powodując jego nieważność poprzez powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi.

·§ 19 *Odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego ponosi, na zasadach określonych w przepisach ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, przedsiębiorca prowadzący ruch tego zakładu górniczego*”;

Umieszczenie w treści zaskarżonej uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego, które wynikają jednoznacznie z Prawa geologicznego i górniczego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.), tj. art. 144:

1. *Właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody, na zasadach określonych ustawą.*

2. *Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do innych podmiotów, których prawa majątkowe są zagrożone ruchem zakładu górniczego.*

3. *Jeżeli nie zachodzą okoliczności przewidziane w ust. 1 i 2, przedsiębiorca odpowiada za szkodę według zasad określonych w Kodeksie cywilnym.*

Okoliczność powtarzająca zapis dotyczący odpowiedzialność stanowi zapis w akcie prawa miejscowego, których nie dopuszcza się (wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07).

W odpowiedzi przekazanej przez Przewodniczącą Rady wyjaśnione zostało, iż powyższy zapis miał za zadanie podkreślić w uchwale kto ponosi odpowiedzialność, z uwagi na fakt wystąpienia w przyszłości potencjalnych konfliktów społecznych.

Zauważyć trzeba, że stanowiąc przepis prawa miejscowego Rada Gminy nie przytoczyła unormowań aktu prawnego wyższego rzędu, tj. ustawy Kodeks cywilny, a uchwalając analizowany zapis § 19 wkroczyła w zapisy uregulowane tą ustawą, co jest działaniem niedopuszczalnym i w ocenie tutejszego organu skutkuje stwierdzeniem nieważności powyższego zapisu poprzez **naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania.**

·§ 13 ust. 2 pkt 3 w sformułowaniu: „*w przypadku konieczności usunięcia drzewostanu w związku z prowadzeniem robót górniczych obowiązuje:*

- a) *prowadzenie wycinki drzew poza sezonem rozrodczym ptaków oraz nietoperzy, w szczególności populacji mopka (Barbastella barbastellus);*

b) *selekcja drzew z obszernym próchnowiskiem (stanowiącym siedliska mi miejsca rozrodu chrząszczy saprofagicznych) i przeniesienie wyselekcjonowanych drzew na siedliska zastępcze wytworzone w części złoża przewidzianej do objęcia eksploatacją kopaliny w późniejszym okresie lub w granicach terenów leśnych położonych poza terenami powierzchniowego wydobywania kopaliny ze złoża”;*

Plan miejscowy stanowi bowiem prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji jakiej jest dla niej stanowiony.

Ustawa o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz.2134. ze zm.) w art. 52 ust. 1 określa jakie zakazy mogą być wprowadzone w stosunku do zwierząt i przyrody objętych tą formą ochrony. Poza wymienionym gatunkiem ptaków oraz nietoperzy ustawa odnosi się do innych form ochrony przyrody. Uzupełnieniem ustawy w zakresie ochrony zwierząt jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt. Obecnie środowisko przyrodnicze poddane jest silnej antropopresji, a więc w sytuacji prowadzenia wycinki drzew należy zastosować przepisy, które w szczególności są skierowane do ochrony przyrody w szczególności w trakcie prowadzenia działalności w tym przypadku górniczej.

Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w planie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10), bądź ograniczyć się do stosowania tylko i wyłącznie w wymienionej sytuacji.

W § 136 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W orzecznictwie sądowo administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Wojewoda stwierdza, iż powyższy zapis jest istotnym naruszeniem **zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania**, co skutkuje nieważnością zapisu.

W odniesieniu do pozostały zarzutów, które zostały zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z dnia 13 lipca 2017 r., które w głównej mierze dotyczyły zapisów powielania regulacji przewidzianych dla organu koncesyjnego w oparciu o Prawo geologiczne i górnicze tj:

- § 4 pkt 5 wprowadzający regulacje dla tymczasowych zwałowiskach;
- § 13 pkt 1 oraz w § 14 pkt 1 poszerzający oznaczenia dotyczące terenów górniczych;
- § 13 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7d, 7e określający szczegółowe warunków prowadzenia robót górniczych, w oparciu o zapisy koncesyjne;
- § 13 ust. 7 pkt 2-7 oraz § 14 ust. 6 pkt 2-5 ustalające systemy komunikacji;
- § 17 ust. 3 pkt 2 i 3 dotyczący szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczania,

Wojewoda przyjmuje otrzymane wyjaśnienia, w ramach których wskazane zostało, iż powyższe zapisy należy traktować w sposób uwzględniający specyfikę terenu, dla którego został opracowany tj. na obszar górniczy. W omawianym planie mamy do czynienia z regulacjami, które będą w znacznym stopniu wpływać na środowisko, gospodarkę i przestrzeń gminy. Zastosowano zatem narzędzia zapewniające prowadzenie w wyważony sposób politykę przestrzenną przy uwzględnieniu zapisów zawartych w art. 104 ust. 4 ustawy o Prawo geologiczne i górnicze:

- 1) wykonania działalności określonej w koncesji;
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych

przy zachowaniu spójności pomiędzy wydaną koncesją na wydobywanie kopaliny, a interesem Gminy Izbicko, aby mogła prowadzić w wyważony sposób politykę przestrzenną.

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.*

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

·§10 ust. 4 pkt 3 w sformułowaniu: *„dopuszcza się dostosowanie budynku do potrzeb poruszania się osób niepełnosprawnych oraz przekształcenia niezbędne dla dostosowania obiektu do współczesnych standardów użytkowych, szczególnie w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną oraz bezpieczeństwa i higieny”;*

·§13 ust. 2 pkt 3 w sformułowaniu: *„w przypadku konieczności usunięcia drzewostanu w związku z prowadzeniem robót górniczych obowiązuje:*

c) *prowadzenie wycinki drzew poza sezonem rozrodczym ptaków oraz nietoperzy, w szczególności populacji mopka (Barbastella barbastellus);*

d) *selekcja drzew z obszernym próchnowiskiem (stanowiącym siedliska i miejsca rozrodu chrząszczy saprofagicznych) i przeniesienie wyselekcjonowanych drzew na siedliska zastępcze wytworzone w części złoża przewidzianej do objęcia eksploatacją kopaliny w późniejszym okresie lub w granicach terenów leśnych położonych poza terenami powierzchniowego wydobywania kopaliny ze złoża”;*

·§ 19 w sformułowaniu: *„Odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego ponosi, na zasadach określonych w przepisach ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, przedsiębiorca prowadzący ruch tego zakładu górniczego”;*

Stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

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 XXXII/178/2017 Rady Gminy Izbicko z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski-Wschód” w granicach gminy Izbicko-część „A” 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
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Radosław Miązek