



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 76

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.10.2016.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016.778 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXII/169/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 28 października 2016 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Górki w **części tekstowej** dotyczącej § 7 pkt 1 (cyt.) „**przez istniejące zjazdy**”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 28 października 2016 r. Rada Miejska w Prószkowie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z uchwałą nr XXXVII/290/2014 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Górki podjęła uchwałę nr XXII/169/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 28 października 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Górki. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 8 listopada 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z dnia 2 grudnia 2016 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Prószkowie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak uzyskania uzgodnienia od właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z wykazu uzgodnień zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych do ww. uchwały wynika, iż odmowne uzgodnienie z Opolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków nastąpiło po terminie, tj. dnia 10 września 2015 r. Natomiast na pocztowym zwrotnym potwierdzeniu odbioru z pieczęcią Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Opolu widnieje data 24 sierpnia 2015 r. Z kolei na piśmie Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dot. odmownego uzgodnienia widnieje data 7 września 2015 r. Okres między otrzymaniem pisma przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a odpowiedzią ww. organu do Burmistrza Prószkowa wynosi 14 dni;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 29 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440) poprzez ustalenie w § 7 pkt 1 przedmiotowej uchwały sposobu realizacji obsługi komunikacyjnej przez istniejące zjazdy. Art. 29 ustawy o drogach publicznych stanowi, iż budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Ustalenia przedmiotowego planu zawarte w § 7 pkt 1 przekraczają zakres regulacji przypisanej dla miejscowych planów, gdyż zostały one przewidziane dla odrębnego postępowania administracyjnego;

3) art. 27 u.p.z.p. poprzez brak zamieszczenia w podstawie prawnej uchwały w sprawie zmiany planu art. 27 u.p.z.p. odnoszącego się do zmiany planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, iż uchwała nie jest nowelizacją, a nowym aktem prawa miejscowego.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Prószków możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów do 6 grudnia 2016 r.

Dnia 6 grudnia 2016 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza Prószkowa (pismo z 6 grudnia 2016 r., nr RO.0711.20.2016 ORM), z których wynika, iż (cyt.): „projekt planu posiada uzgodnienie z Opolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (pismo ZN.5150.109.2015.MO z dnia 24 lipca 2015 r.), odmowa uzgodnienia z dnia 7 września 2015 r. (pismo ZN.5150.135.2015.PS, data wpływu do urzędu 10 września 2015 r. – po terminie, brak koperty potwierdzającej datę nadania pisma przez Konserwatora w dniu 7 września 2015 r.) jest bez znaczenia, ponieważ w projekcie planu ostatecznie nie wprowadzono zmian, w związku z którymi projekt planu został przekazany ponownie do uzgodnienia, innymi słowy plan został uchwalony w brzmieniu, jakie zostało zaakceptowane przez Konserwatora i uzgodnione pismem z dnia 24 lipca 2015 r., a ponowne wystąpienie o uzgodnienie i odmowa tego uzgodnienia w zasadzie mogłyby nie być dołączone do dokumentacji”. Tut. organ przyjmuje powyższe wyjaśnienia w stosunku do uchwalenia uchwały w brzmieniu, jakim została pozytywnie uzgodniona z Opolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków pismem z dnia 24 lipca 2015 r. (znak pisma ZN.5150.109.2015.MO).

Jednakże w odniesieniu do powyższego naruszenia, należy zauważyć, w zamieszczonym w dokumentacji prac planistycznych wykazie uzgodnień wynika, iż odmowne uzgodnienie z Opolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków nastąpiło po terminie, dnia 10 września 2015 r. Natomiast w uzyskanej od Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Opolu kopii zwrotnego potwierdzenia nadania pisma wynika, iż odmowne uzgodnienie (numer pisma ZN.5150.135.2015.ps) zostało wysłane w dniu 7 września 2015 r. Z kolei na pocztowym zwrotnym potwierdzeniu odbioru z pieczęcią Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Opolu pisma przekładającego projekt uchwały do uzgodnienia widnieje data 24 sierpnia 2015 r. Zatem okres między dniem 24 sierpnia 2015 r., a 7 września 2015 r. wynosi 14 dni i mieści się w terminie 14 dni na dokonanie uzgodnienia zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.z.p. oraz w związku z art. 57 § 1 i § 5 ust. 5 k.p.a.

Biorąc pod uwagę powyższe, a jednocześnie dostrzegając w tym przypadku mniejszą istotność popełnionego uchybienia organ nadzoru ogranicza się jedynie do wskazania, iż została ona wydana z naruszeniem prawa z powodu błędnego przyjęcia, iż postanowienie Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zostało wydane po terminie 14 dni.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. w związku z art. 29 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440) poprzez ustalenie w § 7 pkt 1 przedmiotowej uchwały sposobu realizacji obsługi komunikacyjnej przez istniejące zjazdy Zastępcy Burmistrza Prószkowa wyjaśnia, iż (cyt.) „określenie w § 7 pkt 1 uchwały, że obsługa komunikacyjna powinna odbywać się przez istniejące zjazdy, wynika z wniosku zarządcy drogi (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu), wniesionego do planu, a więc tego samego organu, który dla obszaru objętego planem będzie wydawał zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu, a tym samym nie można uznać, że wprowadzony zapis stoi w sprzeczności z intencją tego organu i w drodze decyzji administracyjnej właściciel lub użytkownik nieruchomości przyległych do drogi mógłby uzyskać inne zezwolenie, niż zgodne z zapisami planu”.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy). Zatem regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obciążać zarządcy drogi (mieć wiążącą moc) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej w ogóle czy

też w określonej ilości, skutkowałyby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W zakresie tej kompetencji nie można jednak uwzględnić uprawnień do wprowadzenia zakazu czy też ograniczenia ilości realizacji nowych zjazdów na sąsiednie nieruchomości lub ograniczeń co do ilości i odległości nowych zjazdów od innych skrzyżowań.

W ocenie tut. organu zamieszczenie w przedmiotowej uchwale zapisów § 7 pkt 1 stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Stanowisko Wojewody Opolskiego potwierdza wyrok WSA we Wrocławiu z 20 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 14/13) stanowiący, iż (cyt.) *„Rację ma organ nadzoru podnosząc, że związanie zarządcy drogi treścią m.p.z.p. w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałyby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Akceptacja prezentowanego przez Radę stanowiska oznaczałaby niedopuszczalne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nie można nie zauważyć, że kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”*.

Odnośnie naruszenia art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 27 u.p.z.p. odnoszącego się do zmiany miejscowego planu, Zastępca Burmistrza Prószkowa wyjaśnia (cyt.): *„art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mówi o podstawie prawnej uchwalania zmiany planu, tylko o trybie jej sporządzania, a więc nie można stwierdzić, że brak zamieszczenia w podstawie prawnej art. 27 ww. ustawy stanowi naruszenie tegoż artykułu, ponieważ w żaden sposób nie zmienia to trybu, w jakim nastąpiła zmiana planu”*.

Tytuł uchwały XXII/169/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 28 października 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Górki, wskazuje, iż Rada Miejska w Prószkowie uchwała zmianę już istniejącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Górki. Jednakże w podstawie prawnej uchwały o zmianie, powołano się jedynie na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. W podstawie prawnej zabrakło powołania art. 27 u.p.z.p., który stanowi (cyt.) *„zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie w jakim są one uchwalane”*. Ponadto analiza zapisów przedmiotowej uchwały wskazuje, iż przy tak sformułowanym tytule organ nie odniósł się w jej treści do uchwały zmienianej wprowadzając regulacje jak dla nowo uchwalanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do powyższego zarzutu naruszenia, tut. organ nie przyjmuje wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Prószkowa, gdyż uchwalenie zmiany w postaci nowej uchwały stanowi naruszenie zasad technik prawodawczych. Jednakże tut. organ ogranicza się do wskazania, iż doszło do naruszenia art. 27 u.p.z.p.

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 ustalenia planu regulujące materię zjazdów z dróg publicznych, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Miejskiej w Prószkowie **w części tekstowej** dotyczącej § 7 pkt 1 (cyt.) **„przez istniejące zjazdy”**.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. błędne rozstrzygnięcie organu gminy, iż organ zobligowany do uzgodnienia projektu uchwały wydał postanowienie po przekroczeniu przysługującego mu terminie 14 dni kiedy wysyłał powyższe pismo ostatniego dnia przewidzianego na wydanie opinii oraz brak zamieszczenia art. 27 u.p.z.p. w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, 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.

Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XXII/169/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże 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  
Z-ca Dyrektora  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Krzysztof Cieciora*