



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 77

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.12.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 4 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 2016 r. poz. 778 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXI/221/2016 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 14 listopada 2016 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębów geodezyjnych Jakubowie, Proślice, Biskupice, Kochłowice w gminie Byczyna **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 15 w sformułowaniu „*W zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów ustala się do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymania istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje i pozwolenia*” w zakresie zapisów „*decyzje i*”;
- § 17 ust. 3 pkt 3,
- § 18 ust. 3 pkt 1.

Uzasadnienie

Na sesji 14 listopada 2016 r. Rada Miejska w Byczynie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą nr XXXIX/328/13 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 27 września 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębów geodezyjnych Jakubowie, Proślice, Biskupice, Kochłowice w gminie Byczyna, oraz stwierdzając, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Byczyna, przyjętego uchwałą Nr XXXIV/274/13 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 25 kwietnia 2013 r., podjęła uchwałę nr XXXI/221/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębów geodezyjnych Jakubowie, Proślice, Biskupice, Kochłowice w gminie Byczyna. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 23 listopada 2016 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 14 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 Byczynie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 3 pkt 1 uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębów geodezyjnych Jakubowie, Proślice, Biskupice, Kochłowice w gminie

Byczyna załącznikiem do uchwały jest rysunek planu w skali 1: 2 000, stanowiący załącznik nr 1. Jednocześnie w treści uzasadnienia widnieje zapis, iż rysunek planu został sporządzony w skali 1:1000.

- 2) art. 15 ust. 2 pkt 11 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w § 15 cyt.: „do czasu realizacji docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszcza się utrzymanie istniejącego zagospodarowania realizowanych w oparciu o wydane decyzji i pozwolenia”;
- 3) art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 1774 ze zm.) poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 1422) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez ustalenie w § 17 ust. 3 pkt 3 oraz w § 18 ust. 3 pkt 1, przedmiotowej uchwały możliwości realizacji dojazdów pod warunkiem, że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 6 m, co stanowi sprzeczność w stosunku do przepisów ww. rozporządzenia. Regulacje dotyczące minimalnej szerokości dojazdów do budynków oraz działek budowlanych zostały doprecyzowane w ww. przepisach prawa.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Byczyny możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

Dnia 19 grudnia 2016 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Byczynie (pismo z 19 grudnia 2016 r.).

Odnosnie zarzutu naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, wyjaśnił co następuje (cyt.) „w związku z faktem, iż obszar opracowania pokrywa znaczną część obszaru gminy w tym głównie tereny rolnicze, przyjęto za zasadne sporządzenie rysunku planu miejscowego w skali 1:2 000, co nie jest sprzeczne z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. (...) Odnosnie zastrzeżenia w zakresie umieszczenia w treści uzasadnienia zapisu, iż rysunek planu miejscowego został sporządzony w skali 1:1 000 to wyjaśniam, iż nastąpiła omyłka pisarska. Skala rysunku planu w uzasadnieniu winna być wpisana jak w §1 ust. 4 pkt 1 uchwały Nr XXXI/221/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.”.

Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej odnośnie braku uzasadnienia i zastosowanie skali 1:2000.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt. 11 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): „art. 35 ustawy brzmi: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania” a zatem nie można mówić o powtórzeniu treści szczególnie, że plan dopuszcza pozostawienie wyłącznie obiektów zgodnie z wydanymi decyzjami co jest szczególnie istotne biorąc pod uwagę art. 36 ustawy”

Rada Miejskiej w Byczynie dopuściła dotychczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje i pozwolenia Postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu, z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów. Jak stanowi z art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 10 rozporządzenia stanowiący, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia

i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urzędowania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok II SA/Wr 786/11).

Jeśli zatem celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

Jednocześnie ww. zapis jest sprzeczny z art. 50 i art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym mowa, iż decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy są wydawane w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego każda decyzja wydana na podstawie ww. przepisów traci moc.

W ocenie Wojewody Opolskiego zamieszczenie zapisu, iż do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje jest sprzeczne z art. 50 i art. 59, powodując w ten sposób, iż wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy zachowują moc i związku z czym uważa, iż użycia powyższych sformułowań jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

Odnosnie naruszenia art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w związku art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Przewodniczący powołuje się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Rz 888/08), stwierdzający, iż prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu wobec czego nie ma charakteru wiążącego.

Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności.

Odnosnie zarzutu naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., Przewodniczący Rady Miejskiej w Byczynie tłumaczy, iż (cyt.): „*Przyjęta w uchwale minimalna szerokość dojazdów uwzględnia tereny, które mają być obsługiwane, tj. teren eksploatacji surowca oraz teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów z dopuszczeniem usług. Minimalna szerokość dojazdów 6 m uwzględnia przeznaczenie i sposób użytkowania terenów, a także wymagań ochrony przeciwpożarowej, nie naruszając § 4 ust. 1 – 3 ww. rozporządzenia, które w ust. 1 mówi o szerokości jezdni, w ust. 2 o szerokości ciągu pieszego jezdni, a w ust. 3 o dojściach.”*

W § 17 ust. 3 pkt 3 oraz § 18 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały zawarto zapis cyt.: *dojazdy o szerokości minimalnej 6 m*. W ocenie tut. organu powyższy zapis uchwały pozostaje sprzeczny z przepisami § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie. Regulacje dotyczące minimalnej szerokości dojazdów do budynków oraz działek budowlanych zostały doprecyzowane w ww. przepisach prawa zgodnie z którymi, co do zasady i w zależności od okoliczności faktycznych, dojścia lub dojazdy winny posiadać minimalne szerokości 4,5 i 5 m. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 ust. pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przepisy ww. rozporządzenia są przepisami techniczno-budowlanymi, od których – w myśl art. 9 ust. 1 tej ustawy – w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo. Ponownie przyjdzie zauważyć, iż Rada Miejska w Byczynie formułując zapisy dot. szerokości dojazdów dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji norm wyrażonych w akcie prawnym wyższego rzędu, którym pozostaje związana. Akt ten nie daje gminom delegacji do doprecyzowania wskaźników w nim wymienionych. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 14 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie skutkującego koniecznością wyeliminowania wskazanych zapisów uchwały, tj. § § 17 ust. 3 pkt 3 oraz § 18 ust. 3 pkt 1, z obrotu prawnego. Regulowanie

bowiem przez gminę w sposób inny tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w **istotnym stopniu narusza** porządek prawny.

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 zapisy odnoszące się do decyzji, które tracą moc po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania oraz określenia minimalnej szerokości dojeżdż, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej:

- § 15 w sformułowaniu „*W zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów ustala się do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymanie istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane decyzje i pozwolenia*” w zakresie zapisów „*decyzje i*”,
- § 17 ust. 3 pkt 3,
- § 18 ust. 3 pkt 1.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym 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 XXXI/221/2016 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 14 listopada 2016 r. 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 Opolskiego
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Krzysztof Cieciora