



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 2489

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.68.2015.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 5 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1, ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIII/102/2015 Rady Miejskiej w Zdzeszowicach z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zdzeszowice, w części tekstowej dotyczącej ustaleń § 6 ust. 1 uchwały.**

UZASADNIENIE

Na sesji 2 lipca 2015 r. Rada Gminy Dąbrowa, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Zdzeszowicach nr XL/308/2013 z dnia 24 października 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zdzeszowice, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zdzeszowice, przyjętego uchwałą nr XIII/97.2011 z dnia 27 września 2011 roku. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 7 października 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 2 listopada 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami), Wojewoda Opolski zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zdzeszowicach o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Dąbrowa możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionego w wyżej wymienionym piśmie zarzutu w terminie do 4 listopada 2015 r.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących artykułów:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p, w związku z § 4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) w zapisach § 5 pkt 4 lit. a, b, c, d, e, poprzez brak ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania i zagospodarowania terenu, odnoszących się do zabudowy.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez zapisy przekraczające kompetencje gminy w zakresie kształtowania zabudowy, będące powtórzeniem zapisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782) dla ustaleń znajdujących się w § 6 ust. 1.

3. Art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zdzeszowice.

Przewodniczący Rady Miejskiej Zdzieszowicach przedstawił wyjaśnienia w wyznaczonym terminie, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., stwierdził, iż przedmiotowa uchwała (cyt.) *„dotyczy terenów sportu i rekreacji, w którym dopuszczono jedynie w § 5 pkt 3 uchwały obiekty i urządzenia małej architektury, place zabaw dla dzieci, boiska i urządzenia sportowe. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy ustalono stosownie do wyznaczonego przeznaczenia. Wobec braku przeznaczenia terenu pod zabudowę nie było podstaw do określania parametrów zabudowy”*.

Przewodniczący Rady odnosząc się do zapisów kształtowania ładu przestrzennego w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały, Przewodniczący Rady stwierdził, iż ustalenie to (cyt.) *„wynika z dbałości o kształtowanie ładu przestrzennego i obserwowanych konfliktów sąsiedzkich na terenie, tłumaczonych brakiem pełnej informacji o zasadach zagospodarowania w planie, jest faktycznie powtórzeniem zapisów ustawy o gospodarce”*.

Odpowiedź w stosunku do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegała na stwierdzeniu, iż (cyt.) *„Prowadzone do tej pory opracowania planistyczne, zawierały w preambułach takie stwierdzenia i nie podlegały one zakwestionowaniu przez organ nadzoru prawnego”*.

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

Przedmiotowa uchwała ustala przeznaczenie terenu pod tereny zieleni publicznej oraz usług sportu i rekreacji. Ustalone w § 5 pkt 4 parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszą się do wskazania maksymalnej wysokości dla obiektów infrastruktury technicznej, oraz wskazania minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej działki. Natomiast maksymalny wskaźnik zabudowy działki, minimalna i maksymalna intensywność zabudowy zostały oznaczone stwierdzeniem „nie dotyczy”. Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskazuje na konieczność zamieszczenia w planie miejscowym zasad 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. Wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zdzieszowicach podkreślają, iż w § 5 ust. 3 przedmiotowej uchwały ustalono dopuszczalność lokalizacji jedynie obiektów i urządzeń małej architektury, placów zabaw dla dzieci, boisk i urządzeń sportowych. Zatem wobec braku przeznaczenia terenu pod zabudowę nie było podstaw do określania parametrów zabudowy. Organ nadzoru podkreśla, że jeżeli wolą Rady Gminy było wykluczenie przeznaczenia terenu pod zabudowę, to w tekście planu miejscowego przyjętego przedmiotową uchwałą winien znaleźć się stosowny zapis, ustalający w sposób oczywisty zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Powyższa uchwała w § 6 ust. 2 (cyt.) *„Dopuszcza się dokonywania nowych podziałów geodezyjnych pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla podzielonych nieruchomości oraz spełnienia warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie”*. Przytoczone ustalenia są powtórzeniem aktu wyższego rzędu ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiącego akt wyższego rzędu, w którym art. 25 ust. 2, art. 93 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 95, art. 104 ust. 2. Przewodniczący Rady przyznaje rację organowi nadzoru, iż wyżej wskazane ustalenia stanowią powtórzenie zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz zaznacza, iż powtórzono zapisy ustawy w celu dbałości o kształtowanie ładu przestrzennego, a także kwestię występowania konfliktów sąsiedzkich, spowodowanych brakiem pełnej informacji o zasadach zagospodarowania w planie. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia planu miejscowego, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu stanowią naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych. Natomiast zapisy regulujące podział nieruchomości zostały uwzględnione w § 12 ust. 1, ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 przedmiotowej uchwały, w efekcie czego ww. tłumaczenia Przewodniczącego Rady nie znajdują odniesienia do omawianej uchwały.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (II SA/Wr 475/13) (cyt.) *„Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiący jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. 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 kompetencji 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”.

Stanowisko Wojewody znajduje również poparcie w komentarzu A. Ostrowskiej (cyt.) „*Plan jako akt podstawowy, uchwalany na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może wykroczyć poza unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także regulować kwestii już unormowanych w aktach prawnych wyższego rzędu. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany*” (Ostrowska A. Elementy treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – cz. 1, LEX/el. 2013).

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. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Odpowiedzią Przewodniczącego Rady Gminy w stosunku do zarzutu było stwierdzenie, iż (cyt.) „*Prowadzone do tej pory opracowania planistyczne, zawierały w preambułach takie stwierdzenia i nie podlegały one zakwestionowaniu przez organ nadzoru prawnego*”. Organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy, jednakże 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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.

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym powtórzenie zapisów aktu wyższego rzędu przekraczając tym samym kompetencje gminy, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę powyższe, ale także istotność popełnionych uchybień Organu Nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr XIII/102/2015 Rady Miejskiej w Zdzeszowicach z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zdzeszowice w części dotyczącej zapisów ustaleń § 6 ust. 1 uchwały, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem części uchwały nr XIII/102/2015 Rady Miejskiej w Zdzeszowicach z dnia 30 września 2015 r. pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Natomiast w stosunku do pozostałych wymienionych naruszeń prawa, 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.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zmianami), 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

Marek Świetlik