



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 10 lutego 2017 r.

Poz. 474

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.31.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 18 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXIV/155/16 Rady Gminy Łubniany z dnia 19 grudnia 2016 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jełowa **w części tekstowej** dotyczącej § 15 ust. 1 pkt 4 w sformułowaniu „*w ramach terenów przeznaczonych w planie do zabudowy dopuszcza się możliwość realizacji dojazdów pod warunkiem, że szerokość ich nie będzie mniejsza niż 6,0 m*” w zakresie zapisów „**pod warunkiem, że szerokość ich nie będzie mniejsza niż 6,0 m**”.

#### UZASADNIENIE

Na sesji 19 grudnia 2016 r. Rada Gminy Łubniany działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 V/35/15/15 Rady Gminy Łubniany z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jełowa, podjęła uchwałę nr XXIV/155/16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jełowa.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru 22 grudnia 2016 r., natomiast dokumentacja prac planistycznych 28 grudnia 2016 r., w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 11 stycznia 2017 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 Gminy Łubniany o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) 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. (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 1422) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie, poprzez ustalenie w § 15 ust. 1 pkt 4 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;
- 2) 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 (Dz. U. 2015 r. poz. 1774) poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 3) art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. 2016 r. poz. 778 ze zm.) poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łubniany. Zgodnie z ww. art. 20 ust. 1, rada gminy uchwała miejscowy plan po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń

studium. Jednakże powyższe stwierdzenie nie zostało podjęte w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego.

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

17 stycznia 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Łubniany (pismo z 16 stycznia 2017 r., nr RO.0004.1.2017), z których wynika, iż zarzucone przez organ nadzoru naruszenie 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, poprzez ustalenie w § 15 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały możliwości realizacji dojazdów pod warunkiem, że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 6 m, wyjaśnia (cyt.): „Przepis ten nie narusza § 14 ust. 1 – ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż w rozporządzeniu określono odpowiednio minimalne szerokości, jako nie mniejsze niż:

- 3 m – jezdni (§ 14 ust. 1),
- 5,0 m – ciągu pieszo-jezdnego § 14 ust. 2),
- 4,5 m – dojazdu (§ 14 ust. 2).

Przyjęta w planie szerokość dojazdu nie mniejsza niż 6,0 m nie narusza więc powyższych przepisów rozporządzenia, gdyż nie jest mniejsza odpowiednio od 3,0 m jezdni, 5,0 ciągu pieszo-jezdnego i 4,5 m dojazdu. Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Wojewody, że ustalenie w planie miejscowym możliwości realizacji większych szerokości dojazdów niż zapisano to jako szerokość minimalną – jest działaniem Rady Gminy nieuprawnionym, uzasadniając to przepisem art. 9 ust. 1 ustawy Prawo Budowlane. Wojewoda stwierdza, że zgodnie z tym zapisem Prawa Budowlanego wymagane byłoby w tym przypadku odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Ustalenie możliwości realizacji w planie dojazdów o szerokości nie mniejszej niż 6,0 m nie wymaga odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, ponieważ nie określono w ten sposób szerokości mniejszej niż obowiązująca w przepisach prawa. analogicznie np.: możliwa jest – bez odstępstwa – lokalizacja budynków w odległości większych od granic nieruchomości niż obowiązujące to na podstawie warunków techniczno-budowlanych. Ustalenia szerokości dróg w liniach rozgraniczających oraz odległości budynków od nieruchomości znajduje się w kompetencji Rady Gminy, gdyż są to elementy kształtowania ładu przestrzennego, jako podstawowej przesłanki i celu planowania przestrzennego. Wartości te nie mogą być jednak mniejsze niż minimalne jakie ustalono w aktach wyższego rzędu. Ta zasada jest spełniona w przypadku przepisów § 15 ust. 1 pkt 4 uchylonego planu. Ponadto w ramach ustawowego obowiązku określenia w planie miejscowym zasad budowy systemów komunikacji (...) oraz określania układu komunikacyjnego wraz z parametrami (...) gmina posiada upoważnienie do określenia szerokości dojazdów. Upoważnienie gminy do ustalenia tych szerokości wynika również z obowiązku ustalenia zasad kształtowania ładu przestrzennego (...). Realizacja tej zasady pozwala na ustalenie w planie większych szerokości niż wynika to z przepisów odrębnych, które ustalają szerokości minimalne.”

W § 15 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały zawarto zapis cyt.: w ramach terenów przeznaczonych w planie do zabudowy dopuszcza się możliwość realizacji dojazdów pod warunkiem, że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 6,0 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 Gminy Łubniany 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. § 15 ust. 1 pkt 4, 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. Dodatkowo należy zauważyć, iż określenie parametrów dróg w miejscowym planie zagospodarowania może zostać określony jedynie w sytuacji, gdy droga ta zostanie wyrysowana na załączniku graficznym oraz zostanie zaklasyfikowana.

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 Rady Gminy wyjaśnia, iż (cyt.): „*zgodnie z art. 37 ust. 11 do zasad określenia wartości nieruchomości oraz zasad określenia skutków finansowych uchwalenia planów lub zmiany planów, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określenia tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku uchwalonego planu zastosowano przepis art. 174 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym zapisano, że rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania skutków finansowych uchwalenia planu lub zmiany planu w odróżnieniu od określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością.*

*Rzeczoznawca majątkowy może więc sporządzać prognozy skutków finansowych uchwalenia planu, ale nie musi. Tym bardziej, że faktyczne skutki finansowe związane z uchwaleniem lub zmianą planu w zakresie obniżenia wartości lub wzrostu wartości nieruchomości dokonywane są w momencie zbycia nieruchomości na podstawie operatów przygotowanych przez rzeczoznawców majątkowych.*

*Zostało to jednoznacznie zapisane w pkt 25 (str. 16) prognozy skutków finansowych uchwalenia planu będącej materiałem planistycznym do uchwalonego planu. ponadto zgodnie z orzecznictwem sądowym opracowanie prognozy skutków finansowych przez osoby niebędące rzeczoznawcami majątkowymi nie jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu (wyrok WSA II SA/Rz 888/08).”*

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 (Dz. U. 2015 r. poz. 1774) poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 15 ust. 1 pkt 2 oraz 3 poprzez sporządzenie niekompletnego uzasadnienia do uchwały, organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności.

Naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t Dz. U. 2016 r. poz. 778 ze zm.) poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łubniany, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*(...) Jeżeli chodzi o umiejscowienie stwierdzenia Rady Gminy o nie naruszeniu ustaleń studium, to obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przesądza o formie w jakiej ma być podjęte to stwierdzenie. Natomiast w § 12 rozporządzenia o wymaganym zakresie projektu planu miejscowego dotyczącym wykonania i dokumentowania czynności związanych ze sporządzeniem planu nie wymieniono odrębnej uchwały dotyczącej nie naruszenia przez plan ustaleń studium. Zgodnie z orzecznictwem sądowym stwierdzenie nie narusza ustaleń studium przez plan miejscowy następuje zarówno w sytuacji, gdy zostanie podjęta osobna uchwała w tym przedmiocie jak i wówczas gdy, stwierdzenie to zostało podjęte w części wstępnej uchwały w sprawie uchwalenia planu (wyrok II OSK 1863/06, ONSA i WSA 2008 Nr 1 poz. 14)”*

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem zawartym w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Gminy Łubniany, iż 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.

Należy jednak podkreślić, iż brak jest podstaw prawnych do zamieszczenia tego stwierdzenia w podstawie prawnej uchwały, która zgodnie z § 139 winna zawierać wskazanie przepisu prawnego stanowiącego podstawę podejmowanego aktu normatywnego. Sformułowanie dotyczące zgodności uchwalanego planu zagospodarowania przestrzennego nie mieści się w tak określonym zakresie podstawy prawnej i winno zostać zamieszczone w części wstępnej uchwały.

Naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łubniany, pozbawione jest cech istotności, wobec czego Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**.

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 modyfikacje norm wyrażonych w akcie prawnym wyższego rzędu, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej § 15 ust. 1 pkt 4 w sformułowaniu „*w ramach terenów przeznaczonych w planie do zabudowy dopuszcza się możliwość realizacji dojazdów pod warunkiem, że szerokość ich nie będzie mniejsza niż 6,0 m*” w zakresie zapisów „*pod warunkiem, że szerokość ich nie będzie mniejsza niż 6,0 m*”.

W stosunku do zamieszczenia w podstawie prawnej stwierdzenia, iż plan nie narusza ustaleń studium oraz wykonanie 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 XXIV/155/16 Rady Gminy Łubniany z dnia 19 grudnia 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, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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*