



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 12 marca 2018 r.

Poz. 718

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.21.2018.MK WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 7 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875.) 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 XLII/309/2018 Rady Miejskiej w Głogówku** z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Rzepcze, gmina Głogówek w części tekstowej dotyczącej:

§ 2 pkt 7 sformułowania „*wskaźniku intensywności zabudowy - należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni ogólnej zabudowy do powierzchni nieruchomości*”;

UZASADNIENIE

Na sesji 30 stycznia 2018 r. Rada Miejska w Głogówku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Rzepcze, gmina Głogówek.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 7 lutego 2018 r., w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 15 lutego 2018 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 o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głogówku o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego organu 26 lutego 2018 r. wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głogówku.

Tutejszy organ badając przedmiotową uchwałę stwierdził następujące naruszenie przepisów prawa:

1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 118 i § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. 2016 r. poz. 283) poprzez powtórzenie i zmodyfikowanie definicji wskaźnika intensywności zabudowy w § 2 pkt 7.

Termin wskaźnika intensywności obowiązkowo określony jest w miejscowym planie i wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w którym ustawodawca jasno określa, iż w planie należy określić *”maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”*.

Rada Miejska w Głogówku w przepisach ogólnych w § 2 pkt 7 uchwały wprowadziła definicję „wskaźnika intensywności zabudowy”, który należy rozumieć jako „*stosunek sumy powierzchni ogólnej zabudowy do powierzchni nieruchomości*”. Ww. zapis ingeruje w sposób niedopuszczalny w treść definicji ustawowej „intensywności zabudowy”, poprzez zmodyfikowanie pojęcia. Powierzchnia całkowita zabudowy (suma powierzchni wszystkich kondygnacji), a suma powierzchni ogólnej zabudowy (suma powierzchni wszystkich naziemnych kondygnacji) przedstawiają dwie różne powierzchnie, które w końcowym efekcie wyznaczają różne wartości powierzchni zabudowy. Taka sama sytuacja ma miejsce z modyfikacją zapisu dotyczącego

„powierzchni działki budowlanej”, czy „powierzchni nieruchomości” gdzie dochodzi do sytuacji, że dla jednej działki można wyznaczyć dwa różne wskaźniki intensywności zabudowy w zależności, która wartość zostanie podstawiona tj. powierzchnia działki budowlanej czy może nieruchomości.

Wyjaśnienie jak należy liczyć „wskaźnik intensywności zabudowy” w ramach obowiązkowych parametrów, ma na celu zapobieganie błędnemu interpretowaniu, czy obliczeniu tego wskaźnika. Również parametr dotyczący m.in. powierzchni biologicznie czynnej został dokładnie sprecyzowany w stosunku do jakie powierzchni działki należy go odnieść, aby unikać nadinterpretacji, modyfikacji, ujednociając wskaźnik w sposób zrozumiały i czytelny dla wszystkich miejscowych planów.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko zaprezentowane przez organ nadzoru znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 475/13, w którym Sąd ten stwierdził iż (cyt.) *„Rada gminy nie jest uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. [...] Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliuguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności”*.

Zatem nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy w Głogówku, który wskazuje, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi definicji pojęcia, a jest tylko zakresem obowiązkowych wskaźników.

Modyfikacja pojęcia intensywności zabudowy przesądziła o zasadności stwierdzenia przez organ nadzoru **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w tym zakresie.**

Ponadto **organ nadzoru wskazuje** na naruszenie art. 37 ust. 11 ustawy 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. 2016 r. poz. 2147 ze zm.) poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z treścią art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, *rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące: skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych.* Powyższa prognoza finansowa stanowi jeden z elementów dokumentacji prac planistycznych, zgodnie z treścią art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro Ustawodawca nakazuje sporządzać prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to znaczy, że nie jest to dokument pozbawiony znaczenia, a jego merytoryczna treść nie odgrywa żadnej roli. Nie można przyjąć, że obojętnym jest, czy koszty uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zostaną w prognozie skutków finansowych podane w wysokości nieprawidłowej, czy rzeczywistej. A zatem, przygotowanie błędnej prognozie stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonego w art. 17 ust. 5 ustawy, co z kolei jest przesłanką nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Wobec powyższego aby uniknąć wadliwości prognozy finansowej należałoby uznać, iż sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego prognozy zminimalizuje ryzyko wystąpienia wadliwości sporządzonej prognozy skutków finansowych.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 15 lutego 2018 r., organ przyjmuje otrzymane w ww. zakresie wyjaśnienia.

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, tracą moc **w części tekstowej** dotyczącej:

§ 2 pkt 7 sformułowanie „*wskaźniku intensywności zabudowy - należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni ogólnej zabudowy do powierzchni nieruchomości*”.

W stosunku do pozostałych 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 i nie skutkuje nieważności uchwały w tym zakresie.

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 XLII/309/2018 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Rzepcze, gmina Głogówek 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
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kaluża-Swoboda