



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 19 kwietnia 2017 r.

Poz. 1298

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.27.2017.MK WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XXXIII/522/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 7 marca 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miasta Nysy w regionie ulic Stefana Czarnieckiego i Baligrodzkiej **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 14 pkt 2 lit. b w sformułowaniu szerokość jezdni – min. 6 m,
- § 14 pkt 2 lit c w sformułowaniu chodnik – min. jednostronne,
- § 15 pkt 2 lit. b w sformułowaniu szerokość jezdni – min. 6 m,
- § 2 pkt 1 w sformułowaniu **nieprzekraczalna linia zabudowy** – linia zabudowy ograniczająca fragment terenu, na którym dopuszcza się wznoszenie naziemnych części budynków, obowiązująca na całej wysokości elewacji; linia ta nie dotyczy: balkonów i wykuszy do 1,5 m przed linię zabudowy, gzymsów, okapów, schodów terenowych, pochylni, zadaszeń nad wejściami do budynków, elementów odwodnienia, zdobień elewacji i innych podobnych”; w zakresie zapisów „i innych podobnych”.

UZASADNIENIE

Na sesji 7 marca 2017 r. Rada Miejska w Nysie, podjęła uchwałę nr XXXIII/522/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miasta Nysy w regionie ulic Stefana Czarnieckiego i Baligrodzkiej.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 15 marca 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 31 marca 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 Miejskiej w Nysie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

7 kwietnia 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nysie (pismo z 5 kwietnia 2017 r., znak AO.BR.0004.72.2017) odnośnie przekroczenia kompetencji przez organ stanowiący określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) oraz z art. 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) poprzez wprowadzanie zapisu o jezdni oraz jej minimalnej szerokości oraz wyznaczając chodnik z minimalnym parametrem.

Należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 poz. 1440 ze zm.) ulica to droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe. Definicja ta nie zawiera zapisów jakie elementy powinna zawierać ulica, takimi elementami składowymi mogą być jezdnie oraz chodnik. Obligatoryjnie w planie miejscowym powinny zostać określone zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Wymogi w tym zakresie precyzuje art. 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczanie ulic, klasyfikacja ich oraz określenie parametrów jest obowiązkowe. Nie jest jednak dopuszczalne wprowadzanie dodatkowych regulacji dotyczących elementów składowych, poprzez dzielenie ulicy na część jezdni oraz część chodnika.

W ocenie tut. organu nadzorczego zapis wprowadzający w § 14 pkt 2 lit. b oraz § 15 pkt 2 lit. b, a także § 14 pkt 2 lit. c ustalenia dotyczące jezdni oraz chodników, należy traktować jako przekroczenie kompetencji do wprowadzania takich regulacji co stanowi **istotne naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego**.

Odnosnie naruszenia 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. 2016 r. poz. 2147 ze zm.) poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym w oparciu o art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z treścią art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planów miejscowych. Powyższa prognoza finansowa stanowi jeden z elementów dokumentacji prac planistycznych, zgodnie z treścią art. 17 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro ustawodawca nakazuje sporządzać prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to znaczy, że nie jest 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. W tym miejscu wskazać należy, iż przygotowanie błędnej prognozy 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.

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

W przedmiotowej uchwale w § 2 pkt 1 zamieszczona jest definicja nieprzekraczalnej linii zabudowy, „nieprzekraczalna linia zabudowy – linia zabudowy ograniczająca fragment terenu, na którym dopuszcza się wznoszenie naziemnych części budynków, obowiązująca na całej wysokości elewacji; linia ta nie dotyczy: balkonów i wykuszy do 1,5 m przed linię zabudowy, gzymsów, okapów, schodów terenowych, pochylni, zadaszeń nad wejściami do budynków, elementów odwodnienia, zdobień elewacji i innych podobnych”.

Organ nadzorczy stwierdza, iż użycie sformułowania „i innych podobnych” w planie miejscowym stanowiącym akt prawa miejscowego musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego fragmentu terenu objętego daną regulacją bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych jest niedopuszczalne. Pozostawiając zapis dający otwarty katalog elementów elewacji, których nie dotyczy nieprzekraczalna linia zabudowy, stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania, powoduje możliwość różnorodnej interpretacji tego zapisu. Powyższe potwierdza m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10, w którym stwierdzono, że niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji.

Wojewoda Opolski stwierdza, iż pozostawienie otwartego katalogu przez Radę Miejską w Nysie poprzez sformułowanie „i innych podobnych” w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

W rozdziale na temat ustaleń ogólnych dla całego obszaru objętego planem w § 5 dotyczącym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego przyjętej uchwały przez Radę Gminy jest zapis dotyczący położenia terenu objętego przyjętym planem do obszaru w całości w zasięgu jednostki planistycznej gospodarowania wodami, jednolitej części wód powierzchniowych (JCWP) o kodzie PLRW600191299.

Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że tereny jednolitej części wód powierzchniowych nie są formą ochrony przyrody, a informacja zawarta w tekście planu miejscowego ma charakter informacyjny, a nie jest obowiązującym ustaleniem planu.

Z analizy przedstawionej dokumentacji wynika, że na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymogi opisujące standardy przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego w § 4 pkt 3 lit. b dotyczące obowiązujących ustaleń planów ochrony przyrody ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody, nakładają obowiązek wprowadzania do planu informacji dotyczących wszystkich form ochrony przyrody również tych niebędących według ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.) formami ochrony przyrody. W postanowieniu Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z 8 września 2016 r. (znak sprawy TUP/U/7121/1683/16) została zapisana informacja o skorygowaniu błędu dotyczącego kodu jednolitej części wód powierzchniowych (JCWP) na opracowywanym terenie. Poprawny kod obowiązujący na terenie objętym opracowywaniem obejmuje swoim zasięgiem teren JCWP Płuta o kodzie PLRW60001712714.

Organ nadzoru ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności. Na tych terenach nie występują strefy ochronne ujęć oraz obszary ochronne zbiorników wód.

Odnosząc się do naruszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, poprzez zastosowanie w § 9 pkt 6 przedmiotowej uchwały odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały (cyt.) „miejsca postojowe, o których mowa w pkt 6, należy sytuować na terenie, na którym usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą”. Przewodniczący wyjaśnia, iż na podstawie § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia „W ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych. W § 9 uchwały zastosowano odniesienie do przepisu tej samej uchwały, jednakże w wyniku omyłki pisarskiej nastąpił błąd w odniesieniu do numeracji. Odniesienie powinno być do pkt 5. Omyłka ta jest niezamierzonym przestawieniem numeracji, a nie naruszeniem zasad techniki prawodawczej”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia organ nadzoru **przyjmuje wyjaśnienia**.

W ocenie tut. organu naruszenie do jakiego doszło nie budzi wątpliwości interpretacyjnych oraz istnieje łatwość powiązania punktów w § 9 pkt 5, który przedstawia minimalną ilość miejsc do parkowania pojazdów, a kolejny pkt 6 nawiązuje w swojej treści do miejsc postojowych.

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, dotyczące określenia jezdni oraz jej minimalnej szerokość, wyznaczając chodnik, zastosowanie zwrotu „i innych podobnych” stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. W konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej:

- § 14 pkt 2 lit. b w sformułowaniu szerokość jezdni – min. 6 m,
- § 14 pkt 2 lit c w sformułowaniu chodnik – min. jednostronne,
- § 15 pkt 2 lit. b w sformułowaniu szerokość jezdni – min. 6 m,

- § 2 pkt 1 w sformułowaniu **nieprzekraczalna linia zabudowy** – linia zabudowy ograniczająca fragment terenu, na którym dopuszcza się wznoszenie naziemnych części budynków, obowiązująca na całej wysokości elewacji; linia ta nie dotyczy: balkonów i wykuszy do 1,5 m przed linię zabudowy, gzymsów, okapów, schodów terenowych, pochylni, zadaszeń nad wejściami do budynków, elementów odwodnienia, zdobień elewacji i innych podobnych”; w zakresie zapisów „**i innych podobnych**”.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, błędnie wskazanie terenu jednolitej części wód powierzchniowych, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniem 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 XXXIII/522/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 7 marca 2017 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

Radosław Miązek