

Przewodniczący Rady Gminy Murów

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. 2016 poz. 446) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały nr XV/108/2016 Rady Gminy Murów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Budkowice w **części tekstowej w zakresie § 12 ust. 2 pkt 6 (cyt.) „dopuszcza się nie więcej niż 2 budynki z zakresu zagospodarowania towarzyszącego w obrębie działki budowlanej”**.

UZASADNIENIE

Na sesji 10 marca 2016 r. Rada Gminy Murów, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr XV/108/2016 Rady Gminy Murów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Budkowice. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru dnia 17 marca 2016 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z dnia 6 kwietnia 2016 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Murów o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Murów możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów w terminie do 11 kwietnia 2016 r.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) poprzez brak dołączenia do uchwały uzasadnienia;

- 2) art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak ustalenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 3) art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art 6 ust 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie przez gminę kompetencji władztwa planistycznego w zakresie dopuszczenia nie więcej niż 2 budynków z zakresu zagospodarowania towarzyszącego w obrębie działki budowlanej §12 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej uchwały.

Przewodniczący Rady Gminy Murów pismem nr Or.0004.6.2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. (data wpływu 8 kwietnia 2016 r.) przedstawił stosowne wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

Art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje iż (cyt.) *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności; sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4; zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2; wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.* Natomiast dyspozycja § 12 pkt 19 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) wskazuje (cyt.) *„Wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się z (...) uchwały rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy, wraz z załącznikami i uzasadnieniem”.* Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, iż z powodu omyłki stosowne uzasadnienie o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. nie zostało dołączone do dokumentacji prac planistycznych. Niniejszym pismem dołączono jako załącznik brakujące uzasadnienie. Organ nadzoru ogranicza się do wskazania, iż zgodnie z § 12 pkt 19 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p. dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych składającej się min. z uchwały rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy, wraz z załącznikami i uzasadnieniem.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. (cyt.) *„w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów”* Przewodniczący Rady Gminy Murów wyjaśnił, iż zgodnie z art. 35 u.p.z.p. (cyt.) *„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. W sytuacji braku podstaw do ustalenia w planie miejscowym tymczasowego zagospodarowania terenów innego niż dotychczasowe, wykładnia art. 35 ustawy w pełni zaspokaja wymaganie zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalil się pogląd, że mimo iż art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określa obligatoryjne składniki planu, to obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny w tym sensie, że musi on ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Plan miejscowy winien zawierać obligatoryjnie takie ustalenia o których mowa w art. 15 ust. 2, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Orzecznictwo NSA potwierdza nasze stanowisko np. w wyroku z dnia 07.12.2010 r. nr II OSK 1174/10, (...) czy w wyroku z dnia 05.12.2012 r. nr II OSK 2274/12". Przewodniczący Rady Gminy Murów ponadto wyjaśnił, iż (cyt.) "Jednocześnie przepis §137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), mimo że od 1 marca 2016r. nie jest wiążący dla aktów prawa miejscowego, wskazuje iż: „w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”, co miałyby miejsce w sytuacji gdyby przytoczyć treść art. 35 ustawy jako ustalenie planu. Stanowisko to potwierdza NSA w wyroku z 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44 (...). Wychodząc naprzeciw potrzebom mieszkaniowym mieszkańców Starych Budkowic rozszerzyliśmy już dopuszczony w Studium obszar do zabudowy (załącznik graficzny nr 2, na obszarze którego inwestor chce już rozpocząć procedurę budowlaną), natomiast obszar na załączniku nr 1 jest uzupełnieniem luki budowlanej, na której właściciel zamierza poszerzyć istniejącą na działce sąsiedniej zabudowę mieszkaniową z infrastrukturą techniczną. Tut. organ nie zgadza się z stanowiskiem Przewodniczącego Rady Gminy Murów, iż od 1 marca 2016 r. przepis § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” nie jest wiążący dla aktów prawa miejscowego, gdyż jak wskazuje przepis § 143 Rozporządzenia (cyt.) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Zatem odniesienie się w § 143 Rozporządzenia do zasad wyrażonych w dziale VI, z wyjątkiem § 141 jednoznacznie wskazuje, iż zapisy § 137 Rozporządzenia mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Natomiast mając na względzie ww. wyjaśnienia wraz z przytoczonym orzecznictwem tut. Organ nie stwierdza nieważności uchwały, jedynie wskazuje, iż dopuszczalne jest odstępianie od obowiązkowego określenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, jednakże wedle dyspozycji art. 15 ust. 2 jest to integralna część planu miejscowego, dlatego też uchwała powinna zawierać zapisy odnoszące się do stanu faktycznego, poprzez stwierdzenie braku zasadności ustalenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Przedmiotowa uchwała ustala w § 12 ust. 2 pkt 6 (cyt.) „*dopuszcza się nie więcej niż 2 budynki z zakresu zagospodarowania towarzyszącego w obrębie działki budowlanej*”. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 1 ust 2 pkt 7 u.p.z.p. (cyt.) „*w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności*” oraz art. 6 ust 1 u.p.z.p. (cyt.) „*ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości*”, w planie miejscowym należy dążyć do zachowania prawa do własności w sposób zgodny z przepisami odrębnymi. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przekroczenia przez organy gminy kompetencji władztwa planistycznego Przewodniczący Rady Gminy Murów wyjaśnił, iż (cyt.) „*zapis zaproponowany w treści §12 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej uchwały niewątpliwie jest jednym z elementów służących kształtowaniu ład przestrzennego i ochronie walorów krajobrazowych Stobrawskiego Parku Krajobrazowego, o co wnioskował Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków. Ustalenie ma charakter regulacji służącej kształtowaniu zabudowy na działce budowlanej poprzez wykluczenie nadmiernego rozdrobnienia budynków gospodarczych, towarzyszących budynkom z zakresu przeznaczenia podstawowego. Art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p mówi, iż „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego [...]”.* Do zaproponowanego w uchwale zapisu, nie wniesiono uwag, a więc właściciele nieruchomości nie uznali powyższego ustalenia za nadmiernie ograniczającego ich prawo do własności czy ograniczające w sposób nadmierny ich potrzeby. Niemniej jednak przyjęło się w orzecznictwie, iż ograniczenie liczby budynków na działce narusza istotę prawa własności do nieruchomości, gdyż nie jest poparte konkretnym przepisem prawnym, tym samym naruszając art. 64 ust. 3 Konstytucji”. Ponadto Przewodniczący Rady wniósł o uchylenie wadliwego zapisu § 12 ust. 2 pkt 6 przepisu uchwały.

W ocenie tut. organu ustalenia planu nakazujące sytuowania określonej liczby budynków **stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż dopuszczenie w powyżej przywołanym ustaleniu przedmiotowej uchwały przekracza ustawowe władztwo planistyczne gminy. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r. (sygn. Akt IV SA/Wa 1491/11) potwierdza stanowisko tut. organu (cyt.) „*Zdaniem Sądu, gmina wykroczyła poza przysługujące jej tzw. władztwo planistyczne, ustalając (...) zakaz realizacji więcej niż jednego domu mieszkalnego na działce oraz ustalając, że realizacja drugiego domu winna być poprzedzona wydzieleniem działki budowlanej spełniającej warunki planu oraz w sposób bezpośredni obsłużonej komunikacyjnie i inżyniersko. Nie ma, zdaniem Sądu, racjonalnych podstaw do wprowadzania tego rodzaju ograniczeń w zabudowie działki skarżącego*”.

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 (cyt.) „*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 ustalenie zapisu dopuszczającego sytuowanie określonej liczby budynków w obrębie działki skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej w zakresie **§ 12 ust. 2 pkt 6 (cyt.) „dopuszcza się nie więcej niż 2 budynki z zakresu zagospodarowania towarzyszącego w obrębie działki budowlanej”**.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. brak załączenia do dokumentacji prac planistycznych stosownego uzasadnienia zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz brak zapisu normującego stosunek do obowiązkowego określenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów z godnie z art. 15 ust 2 pkt 11 u.p.z.p., 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.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XV/108/2016 Rady Gminy Murów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Budkowice, orzeczono jak na wstępie.

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 2012 r. poz. 270 ze zm.), 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

Radosław Miązek

Z-ca-Dyrektora

Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Murów (e-Puap),
2. a/a (EZD),

Do wiadomości:

- 1 Wójt Gminy Murów (e-Puap)