

Przewodniczący Rady Miejskiej w Krapkowicach

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. 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/198/2016 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren w rejonie ulicy Opolskiej w Krapkowicach **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 13 pkt 2 w sformułowaniu „*nakazuje się utrzymanie istniejących rowów melioracyjnych; dopuszcza się zabudowanie po wcześniejszym skanalizowaniu i przykryciu za zgodą zarządcy; zmiana przebiegu, budowa mostków i kładek możliwa za zgodą zarządcy*” wyrazów „**za zgodą zarządcy**”,
- § 14 ust. 2 pkt 1 zapisów „*dopuszcza się utrzymanie, budowę, przebudowę, rozbudowę i likwidację sieci uzbrojenia technicznego (energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i telekomunikacyjnej) w porozumieniu z zarządcą sieci i właścicielem terenu*”,
- § 14 ust. 2 pkt 4 w sformułowaniu „*w przypadku zaistnienia konfliktu pomiędzy obiektami sieciowymi a projektowanym zainwestowaniem terenu, dopuszcza się przełożenie lub kablowanie sieci w porozumieniu z ich zarządcami*” zapisów „**w porozumieniu z ich zarządcami**” .

UZASADNIENIE

Na sesji 18 marca 2016 r. Rada Miejska w Krapkowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w związku z uchwałą nr V/52/2015 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego teren w rejonie ulicy Opolskiej w Krapkowicach, oraz po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krapkowic przyjętego uchwałą Nr XXI/346/2013 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 11 września 2013 r., podjęła uchwałą nr XV/198/2016 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren w rejonie ulicy Opolskiej w Krapkowicach. Wyżej wymieniona uchwała wraz załącznikami wpłynęła do organu nadzoru 25 marca 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 6 kwietnia 2016 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) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krapkowicach o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt. 9 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) poprzez sformułowania w § 14 ust. 2 pkt 1 (cyt.) „w porozumieniu z zarządcą sieci i właścicielami terenu” oraz w § 14 ust. 2 pkt 4 (cyt.) „w porozumieniu z ich zarządcami”;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sformułowania w § 13 pkt 2 (cyt.) „za zgodą zarządcy”;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego przeznaczenia dla terenu zieleni urządzonej charakterze izolacyjnym wymienionej §18 ust. 2 pkt 14, na którego wyznacza się pas o szerokości 10 m od granicy z terenem 1.MW oraz wyklucza się zabudowę i parkingi.

Nadto naruszenie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, poprzez zastosowania sprzecznych informacji tj. w § 8 ust. 3 (cyt.): „W zakresie ochrony powierzchni ziemi i kopalin, wód powierzchniowych i podziemnych”. Zgodnie z § 3 pkt 1 w planie nie określa się m.in. terenów górniczych, gdyż na tym obszarze nie występują ww. tereny.

Dodatkowo naruszenie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, poprzez zastosowania odwołania do nieistniejących punktów uchwały tj. w § 17 ust. 2 pkt. 1 (cyt.): „dla budynków oznaczonych na rysunku planu jako obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków obowiązują ograniczenia wynikające z ochrony zabytków nieruchomych, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt. 4 i 5”. Prawidłowe odwołanie winno zawierać § 9 pkt 4 i 5, który dotyczy zabytków nieruchomych wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Błędne odwołanie również występuje w § 18 ust. 2 pkt 1, § 20 ust. 3 i § 31 ust. 3.

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

Dnia 11 kwietnia 2016 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krapkowicach (pismo nr RM.0004.27.2016), z których wynika, iż (cyt.): „1) *Ujęte w planie sformułowania w § 14 ust. 2 pkt. 1 oraz pkt. 4 – cyt. „w porozumieniu z zarządcą sieci i właścicielami terenu” oraz „w porozumieniu z ich zarządcami” są zapisami stanowiącymi dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. W przypadku zaistnienia konfliktu pomiędzy istniejącymi obiektami sieciowymi infrastruktury technicznej, a projektowanym zainwestowaniem terenu, istnieje możliwość ich przebudowy, jednakże właściciel terenu (inwestor) powinien mieć świadomość, że powyższa przebudowa wymagać będzie porozumienia z ich zarządcami. Sieci te lokalizowane były za zgodą ówczesnych właścicieli terenu, a ich obecne przełożenie niejednokrotnie wymaga wysokich nakładów finansowych. Potencjalny inwestor na podstawie planu miejscowego otrzymuje informację, że jest możliwość ich przebudowy, ale nie może tego wykonać samoczynnie, pomimo posiadania prawa własności terenu. Wymogi zawarte w § 4 ust. 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie przewidują określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, jednakże możliwe jest ich wprowadzenie na podstawie ustaleń dotyczących zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego. Jako, że plan miejscowy jest dokumentem złożonym, ograniczenie to zostało ujęte w zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy komunikacji i systemów infrastruktury technicznej, gdyż bezpośrednio tej kwestii dotyczy.*

2) *W powyższą argumentację wpisuje się również zapis sformułowany w § 13 pkt. 2 – cyt. „za zgodą zarządcy”, dotyczący istniejących rowów melioracyjnych należących obecnie do Gminy Krapkowice. Tu również zapis ten znalazł się, aby potencjalny inwestor nie dokonał zmian tychże rowów bez wcześniejszego porozumienia.”*

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,

c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

Z przytoczonych przepisów nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu uwzględniania warunków lub zasad wskazanych przez operatorów sieci na określone działania adresatów planu miejscowego. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt II Sa/Wr 613/14).

Podobnie jak nałożenie obowiązku uzyskania zgody z zarządcą w § 13 pkt 2 przedmiotowej uchwały przekracza kompetencję rady gminy przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie Wojewody Opolskiego takie uregulowania stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, gdyż wykraczają poza przyznaną gminie kompetencję do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego przeznaczenia dla terenu zieleni urządzonej charakterze izolacyjnym wymienionej §18 ust. 2 pkt 14, dla którego wyznacza się pas o szerokości 10 m od granicy z terenem 1.MW oraz wyklucza się zabudowę i parkingi, Przewodniczący Rady Miejskiej w Krapkowicach wyjaśnia, iż (cyt.): „*Przedmiotowy zapis ujęty w § 18 ust. 2 pkt. 14 był zawarty w obowiązującym dotychczas planie miejscowym. Teren 1P/U jest obszarem który przeznaczony został na funkcje przemysłowo-usługowe. Nie oznacza to jednak, że na całym tym terenie, tzn. na każdej działce tam występującej, obowiązkowo muszą istnieć takie same funkcje. Dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczeń zagospodarowania powyższej przestrzeni a wydzielenie np. stref zieleni izolacyjnej nie oznacza, że należy określić oddzielne tereny z oddzielnymi przeznaczeniami.*”

Wojewoda Opolski zgadza się ze stanowiskiem Przewodniczącego, iż nie na każdej działce występują wszystkie przeznaczenia podstawowe, jednakże w § 18 ust. 2 pkt 14 uchwały wyznacza się konkretny teren (cyt.): „*przy granicy z terenem 1.MW wyklucza się z zabudowy oraz wykorzystania*

na cele parkingowe pas o szerokości 10 m, który przeznacza się pod zieleń urządzoną o charakterze izolacyjnym". Powyższe narzuca obowiązek konkretnego przeznaczenia podstawowego, które w ocenie organu powinno być wyznaczone osobnymi liniami rozgraniczającymi dla terenu o szerokości 10 m od granicy obszaru 1.MW.

Przeznaczenia podstawowe nie mogą być wobec siebie alternatywne w tym znaczeniu, że dopuszczenie ich realizacji osobno nie może prowadzić do braku realizacji funkcji podstawowej określonej w sposób sugerujący łączność przeznaczeń podstawowych. W planie określono przeznaczenie podstawowe dla terenu oznaczonego symbolem 1.P,U i 2.P,U jako „*tereny zabudowy przemysłowej i usługowej*". Dodatkowo dla ww. terenu przeznacza się pas o szerokości 10 m, od granicy z terenem o symbolu 1.MW, tylko pod zieleń urządzoną o charakterze izolacyjnym. Zapis taki we fragmencie „*przy granicy z terenem 1.MW wyklucza się z zabudowy oraz wykorzystania na cele parkingowe pas o szerokości 10 m, który przeznacza się pod zieleń urządzoną o charakterze izolacyjnym*” narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów, które powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. W przepisie tym doszło do wewnętrznej sprzeczności, ponieważ rada najpierw postanowiła o przeznaczeniu terenów zabudowy przemysłowej i usługowej oraz dodatkowo przy granicy z terenem 1.MW w pasie o szerokości 10 m będzie realizowana tylko zieleń urządzoną o charakterze izolacyjnym z wykluczeniem zabudowy i parkingu. Tak sformułowany przepis powoduje, że nie sposób z niego wyprowadzić normy prawnej, która mogłaby się ostać w obrocie prawnym. Skoro ustawodawca nakazał w planie miejscowym określić przeznaczenie terenu, a rada czyni to w sposób jasny, a mianowicie przewiduje teren zabudowy przemysłowej i usługowej, a osobny teren przy granicy z terenem 1.MW z przeznaczeniem pod zieleń urządzoną o charakterze izolacyjnym. Wobec tego tak skonstruowany przepis nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia teren w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, a wręcz może powodować niemożliwość jego zastosowania (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Biorąc powyższe Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, że doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego przeznaczenia dla terenu o szerokości 10 m przy granicy z terenem 1.MW.

Odnośnie zastosowania odwołania do nieistniejących zapisów uchwały Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*W przypadku błędnej numeracji paragrafów, ustępów i punktów w dwóch miejscach uchwały, nastąpił niewątpliwie błąd korektorski na etapie sporządzania dokumentu XML. Jednakże treść powyższych paragrafów tj. § 17 ust. 2 pkt. 1 oraz § 18 ust. 2 pkt. 1 nie pozostawia żadnych wątpliwości, że chodzi tutaj o odniesienie do § 9 (zamiast błędnie do § 10). Wskazują na to zapisy powyższych punktów – cyt. „dla budynków oznaczonych na rysunku planu jako obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków, obowiązują ograniczenia wynikające z ochrony zabytków*

nieruchomych” oraz „dla terenów oznaczonych symbolem 1.P,U i 2.P,U, obowiązują ograniczenia wynikające z ochrony archeologicznej” które znajdują się tylko w jednym rozdziale uchwały, tj. rozdziale 9 Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Zapisy te są jednoznaczne i nie pozostawiają możliwości innej interpretacji niż odesłanie do § 9. Na uwadze należy mieć również to, że obiekty zabytkowe i stanowiska archeologiczne chronione są na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, i błędna numeracja w uchwale nie zwalania od przestrzegania zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego.”

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają: w § 17 ust. 2 pkt. 1 (cyt.) „dla budynków oznaczonych na rysunku planu jako obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków obowiązują ograniczenia wynikające z ochrony zabytków nieruchomych, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt. 4 i 5”, w § 18 ust. 2 pkt 1 (cyt.): „dla terenów oznaczonych symbolem 1.P,U i 2.P,U, obowiązują ograniczenia wynikające z ochrony archeologicznej, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt. 1 i 2” oraz w § 20 ust. 3 i § 31 ust. 3 (cyt.): „Dla terenu obowiązują ograniczenia wynikające z ochrony archeologicznej, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt. 1 i 2”. Powyższe zwroty błędnie odwołują do nieistniejących punktów, jednakże określenie w treści, iż powyższe ograniczenia dotyczą ochrony archeologicznej i konserwatorskiej daje możliwość jednoznacznego powiązania z Rozdziałem 6 uchwały. Organ nadzoru w tym przypadku ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Krapkowicach wyjaśnia, iż (cyt.): „Ujęty w planie śródtytuł w § 8 – cyt. „W zakresie ochrony powierzchni ziemi i kopalin, wód powierzchniowych i podziemnych” nie powinien być kojarzony tylko z terenami górniczymi, gdyż zgodnie z zapisami zawartymi w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, mogą występować złoża kopalin (np. piasków i żwirów – art. 4 ust. 1 w/w ustawy), nie objęte własnością górniczą”.

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krapkowicach za wystarczające.

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 nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód zarządców oraz właścicieli terenu, stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 13 pkt 2 w sformułowaniu „*nakazuje się utrzymanie istniejących rowów melioracyjnych; dopuszcza się zabudowanie po wcześniejszym skanalizowaniu i przykryciu za zgodą zarządcy; zmiana przebiegu, budowa mostków i kładek możliwa za zgodą zarządcy*” wyrazów „**za zgodą zarządcy**”,
- § 14 ust. 2 pkt 1 zapisów „*dopuszcza się utrzymanie, budowę, przebudowę, rozbudowę i likwidację sieci uzbrojenia technicznego (energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i telekomunikacyjnej) w porozumieniu z zarządcą sieci i właścicielem terenu*”,
- § 14 ust. 2 pkt 4 w sformułowaniu „*w przypadku zaistnienia konfliktu pomiędzy obiektami sieciowymi a projektowanym zainwestowaniem terenu, dopuszcza się przełożenie lub kablowanie sieci w porozumieniu z ich zarządcami*” zapisów „**w porozumieniu z ich zarządcami**” .

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi dla terenu zieleni urządzonej o charakterze izolacyjnym, odwołania się do nieistniejących zapisów przedmiotowej uchwały, 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.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XV/198/2016 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren w rejonie ulicy Opolskiej w Krapkowicach, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 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

Radosław Miązek
Z-ca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Krapkowicach(e-puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Burmistrz Krapkowic(e-puap)