



WOJEWODA OPOLSKI

IN.I.743.75.2019.AB

Opole, dnia 29 sierpnia 2019 r.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Korfantowie

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam

w części nieważność uchwały Nr X/88/2019 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gruntów wsi Włodary i Myszowice w zakresie:

- 1) terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **R1** o przeznaczeniu – teren rolny i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały:
 - § 13 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu „**R1**”,
 - § 17;
- 2) terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **R2** o przeznaczeniu – teren rolny i odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały:
 - § 13 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu „**R2**”,
 - § 18;
- 3) ustaleń uchwały wspólnych dla terenów **R1** i **R2**: § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Korfantowie na sesji w dniu 24 lipca 2019 r. podjęła uchwałę Nr X/88/2 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gruntów wsi Włodary i Myszowice.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak IN.I.743.75.2019.AB, na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Korfantowie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 27 sierpnia 2019 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Korfantowie (pismo z dnia 26 sierpnia 2019 r. znak RM.0711.19.2019.AM).

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji prac planistycznych, a także złożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej wyjaśnień, stwierdzono następujące naruszenia prawa:

1. **Art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945)** poprzez zmianę ustaleń dla terenu o symbolu **R1** bez zachowania wymaganego ustawą trybu sporządzania zmian w obowiązującym planie miejscowym.
2. **Art. 17 i 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** poprzez brak ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie niezbędnym do doprowadzenia zgodności planu z prawem – wobec terenu oznaczonego symbolem **R2**.

Rada Miejska w Korfantowie podjęła na sesji w dniu 5 grudnia 2018 r. uchwałę Nr II/7/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gruntów wsi Włodary i Myszowice. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z dnia 18 grudnia 2018 r. pod pozycją 3565. Wojewoda Opolski na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdził w części nieważność ww. uchwały w zakresie:

- § 7 pkt 2 lit. c i f,
- § 8,
- § 10 pkt 1,
- § 12 pkt 2 i 3,
- § 13 pkt 1,
- § 14 ust. 1 pkt 1 - w odniesieniu do zwrotu „**R2**”,
- § 18 - w odniesieniu do zwrotu „*i R2*”,
- § 20 pkt 2 lit. a,
- § 20 pkt 2 lit. e – w odniesieniu do zwrotu „*w uzgodnieniu ze służbami leśnymi*”,
- § 21 pkt 2 lit. a – w odniesieniu do zwrotu „*i prowadzenie gospodarki w oparciu o plan urządzenia lasu*”,
- § 21 pkt 2 lit. e – w odniesieniu do zwrotu „*w uzgodnieniu ze służbami leśnymi*”;
- w części graficznej dotyczącej terenu oznaczonego symbolem „**2R**”.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego powyższych, wadliwych ustaleń uchwały w sprawie planu nastąpiło rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Opolskiego z 11 stycznia 2019 r.,

(znak: IN.I.743.92.2018.AD), opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z dnia 6 lutego 2019 r. pod pozycją 505.

Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych Rada Miejska w Korfantowie w oparciu o dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przystąpiła do ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, w celu doprowadzenia projektu planu do zgodności z przepisami prawa. Ponowienie tych czynności ograniczono wyłącznie do ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

Uchwałą Nr X/88/2019 (będącą przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia) Rada Miejska w Korfantowie ponownie uchwaliła w dniu 24 lipca 2019 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części gruntów wsi Włodary i Myszowice. Plan ten w § 17 ustalił dla terenu **R1**:

- przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze,
- zakaz lokalizacji zabudowy,
- dopuszczenie lokalizacji dróg transportu rolnego z zachowaniem przepisów odrębnych,
- dopuszczenie lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

Tymczasem w planie uchwalonym 5 grudnia 2018 r. dla terenu **R1** przewidziano (§ 18):

- przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze,
- zakaz lokalizacji zabudowy,
- dopuszczenie lokalizacji budowli rolniczych, w tym dróg transportu rolnego i budowli melioracyjnych z zachowaniem przepisów odrębnych,
- dopuszczenie lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

Analiza zapisu obu planów w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **R1** (który nie był przedmiotem rozstrzygnięcia organu nadzoru) wykazuje różnicę w ustalonych zasadach zagospodarowania. Uchwałą późniejszą, będącą obecnie przedmiotem badania, wyeliminowano możliwość lokalizacji na terenie **R1** budowli rolniczych. Zakres znaczeniowy tego pojęcia określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 81): *rozumie się przez to budowle dla potrzeb rolnictwa i przechowania produktów rolnych, w szczególności takie jak: zamknięte zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego*. Wprowadzone przez organ uchwałodawczy gminy zmiany dla terenu **R1**, polegającej na wyeliminowaniu możliwości lokalizacji zabudowy specyficznej wyłącznie dla terenów rolniczych, stanowi istotne ograniczenie w sposobie użytkowania takich terenów.

Tryb zmiany obowiązujących planów miejscowych (w przedmiotowej sprawie planu z 5 grudnia 2018 r. przyjętego uchwałą Nr II/7/2018 i opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego) reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 27, który stanowi, że *zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalone*. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie różnicuje zmian, których wprowadzenie do obowiązującego planu wymaga zastosowania odpowiedniego trybu ustawy. Uznać zatem należy, że każda zmiana ustaleń planu, nawet nie tak istotna jak ta, która nastąpiła dla terenu R1, wymaga zachowania określonej ustawą procedury. Trybu tego nie zachowano wobec zmian wprowadzonych na terenie **R1**, czym naruszono art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odniesieniu do drugiego podniesionego zarzutu, organ nadzoru wskazuje na dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi*. Przedmiotem ponowionych czynności stał się obszar planu położony w granicach terenu **R2**, który z uwagi na brak wszystkich wymaganych wskaźników zabudowy został w całości wyeliminowany z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 11 stycznia 2019 r. W planie przyjętym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 5 grudnia 2018 r. w § 18 ustalono dla terenu **R2**:

- przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze,
- dopuszcza się zabudowę rolniczą,
- dopuszcza się lokalizację budowli rolniczych, w tym dróg transportu rolnego i budowli melioracyjnych z zachowaniem przepisów odrębnych,
- dopuszcza się lokalizowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej,
- linia zabudowy nieprzekraczalna w odległości 20 m od linii rozgraniczającej z drogą powiatową,
- wskaźniki zagospodarowania (w odniesieniu do powierzchni terenu): intensywność 0,01 do 0,05 włącznie, powierzchnia zabudowy do 3%, udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 85%,
- gabaryty obiektów zabudowy: maksymalna wysokość budowli 8 m, pochylenie połaci dachowych od 25⁰ do 40⁰ stopni.

Natomiast ustalenia planu z 24 lipca 2019 r. następująco ukształtowały przeznaczenie, zasady zagospodarowania i kształtowania zabudowy terenu **R2**:

- przeznaczenie – tereny rolnicze,
- dopuszcza się zabudowę rolniczą,
- dopuszcza się lokalizację dróg transportu rolnego z zachowaniem przepisów odrębnych,
- dopuszcza się lokalizowanie sieci i urządzeń punktowych infrastruktury technicznej,
- linia zabudowy nieprzekraczalna w odległości 20 m od linii rozgraniczającej z drogą powiatową,
- wskaźniki zagospodarowania (w odniesieniu do powierzchni terenu): intensywność 0,01 do 0,05 włącznie, powierzchnia zabudowy do 3%, udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniej niż 80%, powierzchnia działki z zabudową o profilu produkcji roślinnej max. 3,0 ha, powierzchnia działki z zabudową o profilu produkcji zwierzęcej max. 5,0 ha,
- gabaryty obiektów zabudowy: maksymalna wysokość zabudowy do 9 m, pochylenie połaci dachowych od 25^o do 45^o, ilość kondygnacji nadziemnych nie więcej niż 2.

Zestawienie ustaleń dla terenu **R2** w obu uchwałach wskazuje na następujące różnice:

- w minimalnym udziale powierzchni biologicznie czynnej: 85% i 80%,
- w dopuszczonym przedziale nachylenia połaci dachowych: 25^o – 40^o i 25^o-45^o,
- w wysokości: 8 m (tylko dla budowli) i 9 m (dla zabudowy),
- wprowadzenie w badanej uchwale maksymalnej ilości kondygnacji oraz maksymalnej powierzchni działek o profilu produkcji zwierzęcej i roślinnej.

Charakter wprowadzonych zmian w ustaleniach dla terenu **R2** winien skutkować ponowieniem procedury, o której mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szerszym zakresie, niż to uczynił organ sporządzający projekt planu. Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych nie wynika, aby ponowiono etap opiniowania i uzgadniania projektu planu, w szczególności z organami właściwymi do spraw kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (z uwagi na zmianę wskaźników zagospodarowania terenów) oraz rolnictwa (z uwagi na charakter przeznaczenia terenu R2). Ponowne wyłożenie planu do publicznego wglądu (jak to uczynił organ sporządzający oceniany akt) niewątpliwie zapewnił udział społeczny w tworzeniu prawa miejscowego, ale nie zapewnił jego zgodności z przepisami odrębnymi.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, 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 części. W odniesieniu do wyżej opisanych uchybień organ nadzoru nie znalazł podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. W kontekście tych uwag ogólnych opartych na spójnych stanowiskach sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że badany akt prawny w obu stwierdzonych naruszeniach prawa nie wypełnia proceduralnej przesłanki zgodności z prawem. Ponadto naruszenie tych zasad należy uznać za istotne – z uwagi na brak przeprowadzenia wymaganej procedury planistycznej w odniesieniu do zmian wprowadzonych dla terenu **R1** (począwszy od podjęcia uchwały inicjującej zmianę planu) oraz z uwagi na brak ponowienia w niezbędnym zakresie czynności proceduralnych w odniesieniu do terenu **R2**.

Istotne naruszenie prawa winno skutkować stwierdzeniem nieważności wadliwej uchwały w części albo w całości. Rozstrzygające o zakresie zastosowanego środka nadzoru winno być zachowanie proporcji pomiędzy zastosowanym środkiem a skalą naruszenia, ale także to, czy wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko wadliwych przepisów bądź obszarów nie spowoduje dezintegracji aktu prawnego, pozostawienia w obrocie prawnym aktu nie spełniającego wszystkich wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i naruszającego zasady techniki prawodawczej. Równie istotne jest, aby organ nadzoru poprzez swoje rozstrzygnięcie nie wkraczał we władztwo planistyczne gminy np. pozostawiając w obrocie prawnym jeden z dwu wykluczających się zapisów. Biorąc pod uwagę że:

- stwierdzone naruszenia prawa dotyczą wybranych terenów, które nie są funkcjonalnie powiązane z pozostałym obszarem planu,
- możliwe jest wyeliminowanie tylko obszarów dotkniętych wadami proceduralnymi, bez naruszania spójności aktu i jego kompletności w świetle wymagań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym –

orzeczono jak na wstępie czyli stwierdzono nieważność przedmiotowej uchwały w części.

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

Małgorzata Zagaja
Z-ca Dyrektora Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Korfantowie (e-Puap)
2. a/a

Do wiadomości:

1. Burmistrz Korfantowa (e-Puap)

Sprawę prowadzi: Agnieszka Brawata, Starszy Inspektor, Wydział Infrastruktury i Nieruchomości, tel. 77 45 24 529