



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Poz. 1051

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.19.2017.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 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 w całości uchwały nr 625/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 25 lutego 2017 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rychnów.

UZASADNIENIE

Na sesji 24 lutego 2017 r. Rada Miejska w Namysłowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą nr XXXVIII/375/10 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rychnów, a także stwierdzając, że miejscowy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów, podjęła uchwałę nr 625/VII/17 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rychnów. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 3 marca 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 14 lutego 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 Namysłowie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 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:
 - zastosowania innego nazewnictwa w § 4 pkt 6 oraz § 20 ust. 1 pkt 1 i § 21 ust. 1 pkt 1 w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w treści legendy na załączniku graficznym nr 1 w odniesieniu do terenu U/ZP,
 - brak odpowiedniego oznaczenia barwnego dla terenów oznaczonych symbolami: 1÷11MN/U;
- 2) art. 9 ust. 4. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów w zakresie minimalnej powierzchni działki dla zabudowy zagrodowej. W § 13 pkt 4 lit. a przedmiotowej uchwały *dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM:*
 - a) *powierzchnia działek nie może być mniejsza niż 1500 m².* Natomiast na str. 157 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów określono, iż *minimalna powierzchnia działki dla zabudowy wolnostojącej to 600 m²;*

- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia parametrów i wskaźników dla terenu o symbolu 2U, 1TK;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wydzielenia terenów linią rozgraniczającą tereny o różnych przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania zarówno w tekście, jak i na rysunku planu dla zieleni izolacyjnej dla których przedmiotowa uchwała ustala przeznaczenie w § 19 ust. 3 (cyt.) „Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczenia użytkowania ustala się wymóg nasadzenia zieleni izolacyjnej w odległości minimum 5 m wzdłuż granic z terenami zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW”;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, tj. braku obowiązkowego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania, określając rezerwy pod drogi w § 29 ust. 1 pkt 1 lit. e;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) poprzez określenie w § 2 pkt 13 niniejszej uchwały w definicji określającej zieleni towarzysząca, w § 15 ust. 2 pkt 6, § 16 ust. 4 pkt 9, § 18 ust. 2 pkt 8, § 20 ust. 2 pkt 6, § 22 ust. 2 pkt 6 dopuszczenia wzbogacenia formy dachu, § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a dopuszczenia obiektów związanych z funkcją terenu, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 7) § 12 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych dowodów doręczenia zawiadomień instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przytępieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 8) art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. poprzez w § 15 ust. 2 pkt 10 oraz § 18 ust. 2 pkt 9 przedmiotowej uchwały określenie stanowisk postojowych dla terenów usług. Na terenie o symbolach 1÷ 2MN oraz 1÷4RM nie dopuszcza się zabudowy usługowej;
- 9) art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu wpływu uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na finanse publiczne, w tym na budżet gminy;
- 10) 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 zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 11) art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów;
- 12) art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.

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

20 marca 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie (pismo z 20 marca 2017 r., znak Or.0002.2.2017.EM), w których wskazuje, iż zarzucone przez organ nadzoru naruszenie § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (cyt.): „na rysunku planu ani w legendzie planu nie ma oznaczenia U/ZP. Natomiast oznaczenie U jest w poszczególnych § 4, 20 i 21 nie jest sprzeczne.. Usługi publiczne są usługami. Ustalenia zawarte w treści uchwały są zapisami jedynie zawężającymi ich zakres.,- tereny od 1-9MN/U są oznaczone kolorem brązowym zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w niniejszym rozporządzeniu nie istnieje oznaczenie graficzne dla terenu MN/U. zastosowano więc oznaczenia graficznego jak dla zabudowy mieszkaniowej nie jest sprzeczne z rozporządzeniem (§ 9.4)”.

Zgodnie z § 8 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*

Odnosnie braku odpowiedniego oznaczenia barwnego dla terenów oznaczonych symbolami 1÷11MN/U, organ nadzoru stwierdza, iż narusza on § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w odniesieniu do załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., który określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznaczono obszary o symbolach 1÷11MN/U, który został oznaczony kolorem ciemnobrązowym. Zgodnie z ww. załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury oznaczenie barwne zostało zarezerwowane dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia zasady sporządzania planu miejscowego i Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż wyznaczenie obszaru kolorem, który został zarezerwowany dla innego przeznaczenia może powodować błędne zinterpretowanie obszaru.

Odnosnie zastosowania innego nazewnictwa w § 4 pkt 6 oraz § 20 ust. 1 pkt 1 i § 21 ust. 1 pkt 1 w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w treści legendy na załączniku graficznym nr 1 w odniesieniu do terenu 1U i 2U, Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej.

Naruszenie art. 9 ust. 4. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów w zakresie minimalnej powierzchni działki oraz wysokości zabudowy dla zabudowy zagrodowej, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*na stronie 157 SUiKZP gminy Namysłów określono minimalne parametry działki dla terenów zabudowy mieszkaniowej oznaczonej symbolem MN, w studium nie określono parametrów dla zabudowy zagrodowej. Gdyby jednak uznać, iż zabudowa jest formą zabudowy mieszkaniowej to określenie minimalnej powierzchni działki – 600 m² zawiera się w powierzchni 1500 m² ustalonej w mpzp i spełnia warunek określony w SUiKZP*”.

Uchwała dotycząca zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rychnów, gmina Namysłów w § 13 pkt 4 lit. a ustala powierzchnię działek dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM, które nie może być mniejsza niż 1500 m². Natomiast Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Namysłowie nr 249/VII/16 z dnia 21 lipca 2016 r. zawiera zapisy, które stanowią sprzeczność z ustaleniami przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego granice obszaru objętego zmianą miejscowego planu znajdują się na terenie oznaczonym w studium symbolem „MN” - „tereny zabudowy mieszkaniowej. Na stronie 156 studium uwarunkowań znajduje się zapis, który stanowi, iż na terenach „MN” dopuszcza się (cyt.) zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z towarzyszącymi usługami, zabudowę zagrodową, zabudowę letniskową, usługi agroturystyki i turystyki, funkcje związane z obsługą rolnictwa, infrastrukturę techniczną, parkingi i garaże; w dalszej części znajdują się zapisy dotyczące parametrów i wskaźników dla ww. terenu (cyt.) „*forma zabudowy: wolnostojąca (przeważająca), minimalna powierzchnia działki dla zabudowy wolnostojącej to 600 m²*”. Nie można uznać wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej Namysłowie, iż w projekcie zmiany miejscowego planu wprowadzono ustalenia zgodne z ww. zapisami studium. Zapisy studium określają konkretną wartość minimalnej powierzchni działki dla zabudowy wolnostojącej znajdującej się na obszarze o oznaczonego symbolem „MN”, a zatem także dla zabudowy zagrodowej.

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do minimalnej powierzchni działki, stanowią **istotne naruszenie ustaleń** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Namysłowie nr 249/VII/16 z dnia 21 lipca 2016 r. Powyższe stanowisko tutejszego organu potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r. (sygn. akt II SA/Gd 340/14), w którym wskazano, iż (cyt.) *niezgodność planu miejscowego z ustaleniami studium skutkuje tym, że dochodzi do naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego. Plan miejscowy niezgodny ze studium pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. i nie powinien zostać uchwalony przez organ gminy z uwagi na treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gdyż narusza on ustalenia studium.*

Naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia parametrów i wskaźników dla terenów o symbolach 2U, 1TK, Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): „*Dla terenu oznaczonego symbolem 2U – kościół, nie przewiduje się zmiany przeznaczenia terenu i realizacji innej funkcji niż dotychczasowa, brak jest w związku z tym wskaźników zabudowy. Teren oznaczony symbolem 1TK nie przewiduje się zabudowy, więc brak podstaw do określenia współczynników*”.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym określa się m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*.

W § 21 uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie wskazano tereny oznaczone symbolem 2U jako tereny zabudowy usługowej z zakresu usług publicznych – kościół z dopuszczeniem zieleni towarzyszącej i obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Natomiast dla terenu o symbolu 1TK określono przeznaczenie podstawowe – teren komunikacji kolejowej (§ 39 przedmiotowej uchwały). Jednakże w dalszej części nie określono obligatoryjnych ustaleń dla ww. obszarów.

Określenie wszystkich wymienionych parametrów powinno być dokonane w sposób precyzyjny (np. liczbą, ułamkiem, procentem). Wymóg ten obowiązuje również w sytuacji, gdy celem było utrzymanie zabudowy w aktualnej, istniejącej formie. Trzeba jednak pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowany do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców, np. do osób, które w przyszłości uzyskają tytuł prawny do terenów objętych planem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13).

W tym miejscu zaznaczyć też warto, że parametry zabudowy (w tym linie zabudowy) należy określić dla wszystkich terenów, na których dopuszczona jest zabudowa z uwzględnieniem ich charakteru).

W ocenie Wojewody Opolskiego brak obligatoryjnych ustaleń dla terenu 2U, 1TK stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wydzielenia terenów linią rozgraniczającą tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania zarówno w tekście, jak i na rysunku planu dla zieleni izolacyjnej, Przewodniczący wyjaśnia, iż powyższy teren nie jest przeznaczeniem tylko uzupełnieniem istniejącej funkcji.

Narzucając obowiązek konkretnego przeznaczenia podstawowego, w tym przypadku dla zieleni izolacyjnej dla których przedmiotowa uchwała ustala w § 19 ust. 3 (cyt.) „*Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczenia użytkowania ustala się wymóg nasadzenia zieleni izolacyjnej w odległości minimum 5 m wzdłuż granic z terenami zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW*”, które w ocenie organu powinno być wyznaczone osobnymi liniami rozgraniczającymi dla powyższych terenów.

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 1RU, 2RU jako „*tern obsługi i produkcji w gospodarstwach rolnych*”. Dodatkowo dla ww. terenu przewiduje się pas o szerokości minimum 5 m wzdłuż granic z terenami zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW, tylko pod zielenią izolacyjną.

Powyższe zapisy naruszają 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 podstawowym oraz dodatkowo przy granicach wyznacza pasy, w których będzie realizowana tylko zieleń. 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 o przeznaczeniu podstawowym, a osobny teren z przeznaczeniem pod zieleń, to nie można na jednym terenie wskazać dwóch przeznaczeń. 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 terenów zieleni.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania, określając rezerwy pod drogi w § 29 ust. 1 pkt 1 lit. e, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie wyjaśnia, iż (cyt.): „*Teren, na który wyznaczono liniami przerywanymi orientacyjny przebieg drogi oznaczony jest symbolem R- tereny rolnicze. Orientacyjny przebieg określono na terenie rolniczym, nie jest to inne przeznaczenie terenu*”.

W planie miejscowym wyznaczono teren stanowiący rezerwę pod budowę dróg publicznych. Tereny te znajdują się w obrębie terenów rolniczych. Określony został w ten sposób orientacyjny, a więc mogący ulec zmianie, przebieg dróg. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei wedle art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu powoduje jednocześnie, że za pomocą linii rozgraniczających należy rozdzielić na rysunku planu tereny, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia. Natomiast wprowadzając w planie możliwość ujęcia określonego obszaru w sposób nieprzewidziany procedurą określoną w art. 17 ustawy, dopuszcza się w sposób nieuzasadniony przesunięcie granic terenów o różnym przeznaczeniu, czyli de facto zmianę przeznaczenia przynajmniej części terenu, uniemożliwiając równocześnie ustalenie, jakie faktyczne przeznaczenie ma dany teren (lub jego część), a tym samym ustalenia na nim obowiązujące.

Stanowisko takie potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt II SA./Wr 582/12, wskazując dodatkowo, że *nie ma wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, co można ewentualnie wykorzystać dla elastyczności w określaniu przeznaczenia poszczególnych stref. Wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa jednak wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Przebieg tych linii może zmienić rada nowelizująca plan. Nie można uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie*.

W § 29 ust. 1 pkt 2 lit. e przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie określa (cyt.): „*e) na terenie oznaczonym symbolem 6R wskazuje się orientacyjny przebieg drogi KDG*”. Powyższe zapisy określają przeznaczenie terenów pod rezerwy, ale nie zostały one określone liniami rozgraniczającymi obszaru o różnym przeznaczeniu ani też odpowiednim symbolem, a także ww. obszary nie zostały określone jako wielofunkcyjne. Jednakże, jeżeli uznać, iż przedmiotowy przebieg ma charakter jedynie informacyjny, to należało zastosować § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym (cyt.) „projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego”.

Organ nadzoru stwierdza, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad** sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania..

Odnosząc naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określone w § 2 pkt 13 niniejszej uchwały w definicji określającej zieleni towarzysząca, w § 15 ust. 2 pkt 6, § 16 ust. 4 pkt 9, § 18 ust. 2 pkt 8, § 20 ust. 2 pkt 6, § 22 ust. 2 pkt 6 dopuszczenia wzbogacenia formy dachu, § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a dopuszczenia obiektów związanych z funkcją terenu, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”, Przewodniczący zgadza się z organem nadzoru, zastosowanie zwrotu „itp.” Jest błędne i jest nieuprawnione.

Rada Miejska podjęła uchwałę, w treści której ustaliła w § 2 pkt 13 dla zieleni towarzysząca zieleni towarzysząca obiektom budowlanym taka jak: zieleni ozdobna, rekreacyjna, izolacyjna, ogrody przydomowe itp., w § 15 ust. 2 pkt 6, § 16 ust. 4 pkt 9, § 18 ust. 2 pkt 8, § 20 ust. 2 pkt 6, § 22 ust. 2 pkt 6 dopuszcza się wzbogacenie formy dachu poprzez wprowadzenie świetlików, lukarn itp. oraz § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a obiekty związane z funkcją terenu takie jak: kaplica cmentarna, obiekty administracji itp.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż zapis „itp.”, pozostawia katalog otwarty, pozwalając na określenie innych obiektów i urządzeń uzupełniających występujących na przedmiotowym terenie, co stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Użycie we wskazanej regulacji zwrotu "itp." oznacza, że dla tego obszaru dopuszczalne jest inne jeszcze, nieprzewidziane w planie dopuszczenia, co jest przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych, m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 242/12, który jednocześnie wskazuje, iż art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje w planie miejscowym do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Natomiast art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek określa przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, które muszą być określone w planie precyzyjnie i jednoznacznie, tak aby nie pozostawiać użytkownikom nieruchomości bądź wykonawcy uchwały możliwości określenia w sposób dowolny tego przeznaczenia.

Z powyższego wynika, iż nie można formułować przeznaczenia w sposób umożliwiający jego dowolną interpretację czy stosowanie wykładni rozszerzającej. Władztwo planistyczne gminy oznacza, że rada gminy określa obowiązkowo m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie może zatem rada scedować nałożonych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określania takich zasad innym podmiotom. Plan miejscowy, jako 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. 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 przejście bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji.*

Biorąc powyższe Wojewoda Opolski stwierdza, iż pozostawienie otwartego katalogu przez Radę Miejską w Namysłowie poprzez sformułowanie „itp.” w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Naruszenie § 12 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych dowodów doręczenia zawiadomień instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Przewodniczący wyjaśnia, iż powyższe dowody znajdują się w dokumentacji prac planistycznych dla wsi Bukowa Śląska, która została dostarczona do Wojewody Opolskie w dniu 3 marca 2017 r. *Numer na zwrotnym potwierdzeniu odbioru dotyczącej wsi Rychnów to GK.6721.2.....2011*

Organ nadzoru ogranicza się do **wskazania**, iż zgodnie z § 12 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych składającej się m.in. z zawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przystąpieniu

do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których wzór określa załącznik nr 3 do rozporządzenia, wraz z dowodami doręczenia.

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § § 15 ust. 2 pkt 10 oraz § 18 ust. 2 pkt 9 przedmiotowej uchwały stanowisk postojowych dla usług na terenach, dla których nie dopuszczono przeznaczenia pod usługi, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*Ustawa prawo budowlane dopuszcza przeznaczenie do 30% budynku mieszkalnego na usługi. Tak więc na terenach od 1MN do 2MN pomimo, iż nie ustalono w planie zabudowy usługowej mogą pojawić się usługi i w tym przypadku należy zapewnić miejsca postojowe zgodnie ze wskaźnikami określonymi w mpzp. Podobna sytuacja dotyczy zabudowy zagrodowej gdzie można również spodziewać się formy usług*”.

W § 14 ust. 1 przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono (cyt.): „*Dla terenów wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonymi symbolami 1MN, 2MN ustala się:*

- 1) *przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;*
- 2) *dopuszcza się:*
 - a) *obiekty gospodarcze w tym garaże wolnostojące,*
 - b) *dojazdy jako drogi wewnętrzne,*
 - c) *miejsca postojowe,*
 - d) *obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej,*
 - e) *zieleń towarzyszącą”.*

Natomiast w § 15 ust. 2 pkt 10 ustalono (cyt.): „*stanowiska postojowe na każdej działce – minimalne wskaźniki: 1 stanowisko na jedno mieszkanie oraz 1 stanowisko na 30 m² p. u. usług, w tym przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ilości wynikającej z przepisów odrębnych*”.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, organ gminy nie miał podstaw do określania stanowisk postojowych dla usług, gdyż przeznaczenie te nie zostało dopuszczone na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Podobna sytuacja ma miejsce w § 18 ust. 1 ww. uchwały wyznaczająca tereny zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM dla których nie określono przeznaczenia uzupełniającego lub dopuszczenia. Natomiast w § 18 ust. 2 pkt 9 ustalono, iż (cyt.): „*należy zapewnić stanowiska postojowe na każdej działce – minimalne wskaźniki: 1 stanowisko na jedno mieszkanie oraz 1 stanowisko na 30 m² p. u. usług w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ilości wynikającej z przepisów odrębnych*”.

Biorąc pod uwagę powyższe Wojewoda Opolski stwierdza, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu do uchwały wpływu uchwalonego planu miejscowego na finanse publiczne, w tym na budżet gminy, Przewodniczący wyjaśnia (cyt.): „*Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do uchwały dołączono załącznik nr 3 „Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych”, a także zawarto informację w uzasadnieniu iż związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie występują inwestycje z zakresu zadań własnych gminy. Natomiast w prognozie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego znajdują się informacje mające wpływ na finanse gminy, które były omawiane na komisjach gminy przed uchwaleniem planu*”.

Zgodnie ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 18 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777) oraz braku przepisów przejściowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem wraz z uzasadnieniem, które zawiera w szczególności:

1. sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;

2. zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art.32 ust.1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;

3. wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Do organu nadzoru wypłynęła uchwała wraz z załącznikami i uzasadnieniem. W uzasadnieniu nie zawarto informacji jakie konkretne wartości wpływające na finanse publiczne, w tym budżet gminy, zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 3.

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda Opolski stwierdza, iż organ gminy nie był zwolniony od zawarcia informacji odnośnie wpływu miejscowego planu zagospodarowania na finanse publiczne, gdyż wynika to wprost z przepisów art. 15 ust. 1 pkt 3.

Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż został naruszony art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnośnie naruszenia 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 poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): „zgodnie z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zasad określenia wartości nieruchomości do zasad określenia wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalenia planów lub zmiany planów, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określenia tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem w przypadku uchwalonego planu zastosowano przepis art. 174 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w który stanowi, że rzeczoznawca majątkowy może, ale nie musi, sporządzać opracowania skutków finansowych uchwalenia planu lub zmiany planu w odróżnieniu od określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością. Należy również zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem sądowym opracowanie prognozy skutków finansowych przez rzeczoznawców majątkowych nie jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu (wyrok WSA II SA/Rz 888/08), a faktyczne skutki finansowe związane z uchwaleniem lub zmianą planu w zakresie obniżenia wartości lub wzrostu wartości nieruchomości dokonywane są w momencie zbycia nieruchomości na podstawie operatów przygotowanych przez rzeczoznawców majątkowych”.

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

Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie przedstawił wyjaśnienia na zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy potwierdził, iż przedmiotowy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednak skoro jest to rozstrzygnięcie rady gminy, to powinno zostać podejmowane w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały w sprawie planu miejscowego. Zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalony plan nie narusza ustaleń studium jest nieistotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek należy podjąć uchwałę o nienaruszeniu ustaleń studium przed uchwaleniem miejscowego planu lub zapis ten umieścić w części wstępnej.

Naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż miejscowy plan zagospodarowania wsi Rychnów stanowi 957 ha powierzchni terenu, wobec czego można uznać, że zachodzi szczególnie przypadek w związku z znaczną powierzchnią terenu.

Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej odnośnie zastosowanie skali 1:2000, jednakże **wskazuje**, iż każde odstępianie od stosowania ustalonej w ustawie o planowaniu skali, winno być odpowiednio wykazane w dokumentacji prac planistycznych.

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 zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, brak określenia parametrów i wskaźników, wprowadzenie sprzecznych zapisów, wyznaczając rezerwy, zastosowanie zwrotu "itp.", określenia parametru miejsc postojowych dla usług dla terenu, gdzie nie dopuszczono zabudowy usługowej, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. brak zastosowania innego oznaczenia graficznego, brak wyznaczenia osobnego przeznaczenia dla terenów zieleni, brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych dowodów doręczenia zawiadomień instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak zamieszczenia w uzasadnieniu wpływu miejscowego planu zagospodarowania na finanse publiczne, w tym na budżet, wykonanie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, zamieszczenie w podstawie prawnej twierdzenia, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, brak wyjaśnienia zastosowania skali, 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 625/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 25 lutego 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rychnów, 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
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Radosław Miązek