



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Poz. 1049

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.17.2017.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 623/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 24 lutego 2017 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baldwinowice.

UZASADNIENIE

Na sesji 24 lutego 2017 r. Rada Miejska w Namysławie, 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/376/10 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukowa Śląska, Baldwinowice, Woskowice Małe i Iglowice, zmienionej uchwałą nr XII/142/12 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 1 marca 2012 r., a także stwierdzając, że miejscowy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów, podjęła uchwałę nr 623/VII/17 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baldwinowice. 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 dnia 22 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 Namysławie 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:
 - brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1, w odniesieniu do stanowisk archeologicznych o nr 3, 4, 5, 6,
 - brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1, z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenu o symbolu 5KDWg, do którego nie odniesiono się w treści uchwały,
 - zastosowania innego nazewnictwa w § 4 pkt 4 i § 18 ust. 1 pkt 1 oraz § 4 pkt 5 i § 10 ust. 1 pkt 1 w treści uchwały miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do treści legendy na załączniku graficznym nr 1 w odniesieniu do terenu 1U oraz 1ZP/U;

- 2) art. 9 ust. 4. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy 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. W § 13 pkt 3 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*. W § 17 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały *wysokość zabudowy nie może przekraczać 15 m*. Natomiast na str. 157 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów określono, iż *wysokość zabudowy: nie większa niż 10 m*;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia parametrów i wskaźników dla terenu o symbolu 1U, 1÷5ZL, 1E, 1W, 1TK;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez określenie w § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i § 27 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 lit. b i § 28 ust. 2 sprzecznego parametru określającego szerokość drogi publicznej klasy Z – zbiorczej oraz drogi publicznej klasy L – lokalnej;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez określenie w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 1 sprzecznego zagospodarowania terenu.
Na terenach zieleni urządzonej dopuszczono altany ogrodowe, natomiast w § 21 ust. 3 pkt 1 ustalono, iż na powyższym terenie zakazuje się lokalizacji zabudowy, co w ocenie Wojewody Opolskiego stanowi sprzeczne zapisy;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 2 pkt 12 lit. b i c niniejszej uchwały w definicji określającej powierzchnię zabudowy, § 2 pkt 18 niniejszej uchwały w definicji określającej zieleni towarzyszącą, w § 15 ust. 2 pkt 9, § 17 ust. 2 pkt 8, § 19 ust. 2 pkt 6 dopuszczenia wzbogacenia formy dachu, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planów zagospodarowania przestrzennego;
- 7) art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 15 ust. 2 pkt 11, § 17 ust. 2 pkt 9 przedmiotowej uchwały stanowisk postojowych dla terenów usług. Natomiast na terenach o symbolach 1÷5MN, 1÷2RM nie dopuszcza się zabudowy usługowej;
- 8) 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;
- 9) 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 (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;
- 10) art. 20 ust. 1 ustawy 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;
- 11) 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.

29 marca 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie (pismo z 27 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.):

- 1) „*tiret 1 – stanowiska archeologiczne nr 3, 4, 5, 6 bez wskazania konkretnej lokalizacji. Stanowiska nie stanowią ustaleń planu, stanowią jedynie informację ich brak oznaczenia nie wpływa na ustalenie planu i nie narusza ustawy,*
- 2) *tiret 2 – oczywista omyłka pisarska w § 31 powinno być także 5KDWg,*
- 3) *tiret 3 – dla terenu oznaczonego symbolem U oraz ZP/U nie jest sprzeczne. Usługi publiczne są usługami. Ustalenia zawarte w treści uchwały są zapisami jedynie zawężającymi ich zakres”.*

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie pod kątem zapisów z art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Gminy Namysłów uchwalając niniejszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszył **istotnie zasady sporządzania planu miejscowego** poprzez brak możliwości powiązania treści miejscowego planu z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1, w odniesieniu do udokumentowanych stanowisk archeologicznych o nr 3, 4, 5, 6 wymienionych w § 7 ust. 6 przedmiotowej uchwały.

Ponadto nastąpił brak możliwości powiązania rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 z treścią miejscowego planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego na mapie symbolem 5KDWg, który nie znajduje powiązania w treści przedmiotowej uchwały. Powyżej przytoczone braki powiązań między załącznikiem nr 1, a treścią uchwały skutkować muszą stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady, gdyż powyższe stanowiska ujęte w tekście planu nie znajdują swojego odniesienia na załączniku graficznym nr 1 do uchwały, gdyż 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*. Powyższy wymóg nie został spełniony, brak jest możliwości powiązania załącznika graficznego z treścią przedmiotowego planu miejscowego.

Natomiast w zakresie rozbieżności w nazewnictwie dla terenów określonych w § 4 uchwały oznaczonych symbolami U – jako teren zabudowy usługowej oraz ZP/U – jako teren zieleni urządzonej i usług, tut. organ przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie jako zawężenie zakresu usług dopuszczonych na danym terenie.

W odniesieniu naruszenia art. 9 ust. 4, w związku z art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie wyjaśnia, iż (cyt.) *„na stronie 157 SUiKZ gminy Namysłów określono minimalne parametry działki dla terenów zabudowy mieszkaniowej oznaczonej symbolem MN, natomiast nie określono parametrów dla zabudowy zagrodowej. Gdyby jednak uznać, iż zabudowa zagrodowa jest formą zabudowy mieszkaniowej to określenie minimalna powierzchnia działki – 600 m² zawiera się w powierzchni 1500 m² ustalonej w mpzp i spełnia warunek określony w SUiKZ. Ponadto na stronie 157 SUiKZ gminy Namysłów nie określono wysokości zabudowy dla terenów zabudowy zagrodowej RM – brak takiej dyspozycji w studium”*.

Uchwała dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baldwinowice, w § 13 pkt 3 lit. a ustala powierzchnię działek dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM, która 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 odnoszący się do terenów „MN”, na którym dopuszczono (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”*. Ponadto dla tego samego terenu oznaczonego w studium symbolem MN ustalono maksymalną wysokość zabudowy do 10 m. Natomiast przedmiotowa uchwała definiuje wysokość dla terenu oznaczonego symbolami 1RM i 2RM do 15 m. Zatem wysokość ustalona w studium została w znacznym stopniu przekroczona.

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 oraz wysokość zabudowy znajdującej się na obszarze oznaczonym symbolem „MN”, który dopuszcza m.in. zabudowę zagrodową, czyli de facto powyższy parametr określa dla każdego z ww. przeznaczeń te samą wartość.

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do minimalnej powierzchni działki oraz wysokości zabudowy, 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., gdyż zapisy studium wyraźnie wskazują minimalną powierzchnię zabudowy oraz maksymalną wysokość zabudowy dla każdego przeznaczenia wymieniowego dla terenu oznaczonego symbolem „MN”. Potwierdzeniem stanowiska tut. organu w sprawie naruszenia ustaleń studium, jest wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r. (sygn. akt II SA/Gd 340/14) (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”*.

Odnosząc się do 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 1U, 1÷5 ZL, 1E, 1W oraz 1TK Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): *„Dla terenu oznaczonego symbolem 1U – kościół, nie przewiduje się zmiany przeznaczenia terenu i realizacji innej funkcji niż dotychczasowa, brak jest w związku z tym wskaźników zabudowy. Jednocześnie pragnę podkreślić, iż teren znajduje się w rejestrze zabytków i podlega ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dla terenu oznaczonego symbolem 1TK nie przewiduje się zabudowy, więc brak podstaw do określenia współczynników. Teren 1E – istniejąca stacja elektroenergetyczna.*

Teren 1W – teren wodociągów – brak zastosowania współczynników, obiekty podziemne”.

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 § 18 uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie wskazano tereny oznaczone symbolem 1U jako tereny zabudowy usługowej z zakresu usług publicznych - kościół. Dla terenów o symbolach 1÷5 ZL określono przeznaczenie podstawowe – lasy, jednakże dopuszczono lokalizację zabudowy związanej z produkcją leśną (§ 22 przedmiotowej uchwały). Dla terenu 1E określono przeznaczenie podstawowe teren elektroenergetyki – stacja transformatorowa w § 25 pkt 1 uchwały. Natomiast dla terenu 1W w § 26 uchwały określono przeznaczenie podstawowe – teren wodociągu. Z kolei dla terenu 1TK w § 32 uchwały określono przeznaczenie podstawowe jako teren komunikacji kolejowej. 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 1U, 1÷5ZL, 1E, 1W, 1TK stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Przewodniczący Rady wyjaśnia (cyt.) „§ 10 określa zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, natomiast § 27 i § 28 ustala szczegółowo linie rozgraniczające dróg”. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu nakazuje określić w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury doprecyzowuje nakaz zawarty w ustawie wskazując, iż ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

W przedmiotowym planie miejscowym Rada Gminy ustaliła w § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a, zakres szerokości w liniach rozgraniczających dróg publicznych i dróg wewnętrznych m.in. dla terenu oznaczonym symbolem KD-Z (cyt.) „droga zbiorcza oznaczona symbolem KDD-Z od 10 m do 18 m, zgodnie z rysunkiem planu”, oraz w 10 ust. 1 pkt 1 lit. b dla drogi lokalnej (cyt.) „droga lokalna oznaczona symbolem KD-L od 9 m do 15 m”. Natomiast w § 27 ust. 2 dla terenu 1KD-Z (cyt.) „ustala się szerokość w liniach rozgraniczających od 10 m do 20 m, zgodnie z rysunkiem planu”, oraz w § 28 ust. 2 dla terenu oznaczonego symbolem 1KDL (cyt.) „ustala się szerokość w liniach rozgraniczających od 10 m do 15 m, zgodnie z rysunkiem planu”. Powyższe parametry stoją w sprzeczności z parametrami podanymi w § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i b, powodując w ten sposób określenie podwójnych i sprzecznych ze sobą ustaleń dla ww. terenów. Wojewoda Opolski stwierdza, iż powyższe stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, powodując brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalonej normy.

Naruszenie 15 ust. 2 pkt 1 w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez określenie w § 21 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 1 sprzecznego zagospodarowania terenu, Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż altany ogrodowe nie zaliczają się do zabudowy zgodnie z Prawem budowlanym i Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usatkwowanie.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. z 2016 r. poz. 290 ze zm.) pod pojęciem obiekt budowlanego należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych, natomiast w art. 3 pkt 4 ww. ustawy zdefiniowano obiekt małej architektury należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki”.

Wobec powyższego należy uznać, iż altany ogrodowe wskazane w § 21 ust. 1 pkt 1 lit. b jako dopuszczenia dla zieleni urządzonej, stanowią obiekty budowlane. Natomiast obiekt budowlany wchodzi w skład zabudowy, jak również wskazano w definicjach przedmiotowego planu, iż pod pojęciem np. zabudowy usługowej z zakresu usług publicznych – obiekty budowlane i urządzenia (...).

Biorąc pod uwagę powyższe, ustalenia w § 21 ust. 3 pkt 1 dotyczące zakazu lokalizacji zabudowy, jednocześnie ustalając w § 21 ust. 1 pkt 1 lit. b dopuszczenia lokalizacji altan ogrodowych, w ocenie Wojewody stanowi **istotne naruszenie zasad** sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż powyższe zapisy są sprzeczne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 2 pkt 12 lit. b i c niniejszej uchwały w definicji określającej powierzchnię zabudowy, § 2 pkt 18 niniejszej uchwały definicji określającej zieleni towarzyszącą, § 15 ust. 2 pkt 9, § 17 ust. 2 pkt 8, § 19 ust. 2 pkt 6 dopuszczenia wzbogacenia formy dachu, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”, Przewodniczący zgadza się z organem nadzoru, zastosowanie zwroty „itp.” jest błędne i jest nieuprawnione.

Rada Miejska podjęła uchwałę, w treści której ustaliła niesprecyzowane i niejednoznaczne zwroty zawarte w § 2 pkt 12 lit. b i c definicji powierzchni zabudowy jako (cyt.) „powierzchnia zajęta przez budynek, w stanie wykończonym wyznaczone przez rzut poziomy krawędzi budynku na powierzchnię terenu, do której nie wlicza się: [...] powierzchni elementów drugorzędnych takich jak: schody zewnętrzne, rampy zewnętrzne, daszki, markizy itp., [...] powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze takie jak: szklarnie, altany itp.”, w § 2 pkt 18 dla zieleń towarzysząca zieleń towarzysząca obiektom budowlalnym taka jak: zieleń ozdobna, rekreacyjna, izolacyjna, ogrody przydomowe itp., w § 15 ust. 2 pkt 9, § 17 ust. 2 pkt 8, § 19 ust. 2 pkt 6 „dopuszcza się wzbogacenie formy dachu poprzez wprowadzenie świetlików, lukarn 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 miejscowego 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 art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 15 ust. 2 pkt 11 oraz § 17 ust. 2 pkt 9 przedmiotowej uchwały stanowisk postojowych na terenach, dla których nie dopuszczono przeznaczenia obszaru pod usługi, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „Ustawa prawo budowlane dopuszcza przeznaczenie do 30% budynku mieszkalnego na usługi. Tak więc na terenach od MN oraz RM 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”.

W § 15 ust. 1 przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono (cyt.): „Dla terenów wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonymi symbolami IMN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, ustala się:

- 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;
- 2) dopuszcza się:
 - a) dojazdy jako drogi wewnętrzne,
 - b) miejsca postojowe,
 - c) obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej,

d) *zieleń towarzyszącą,*

e) *obiekty gospodarcze w tym garaże wolnostojące”.*

Natomiast w § 15 ust. 2 pkt 11 ustalono (cyt.): „*naależy 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”.*

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, organ gminy nie miał podstaw do określania stanowisk postojowych dla usług, gdyż przeznaczenie to nie zostało dopuszczone na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowie zagrodowej.

Analogicznie do powyższej sytuacji w § 17 ust. 1 uchwały określono (cyt.) „*dla terenów wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolami 1RM, 2 RM ustala się przeznaczenie podstawowe – zabudowa zagrodowa”.* Ponadto nie określono przeznaczenia uzupełniającego dla powyższego terenu. Natomiast w § 17 ust. 2 pkt 9 ustalono (cyt.) „*stanowiska postojowe – minimalne wskaźniki: 1 stanowisko na jedno mieszkanie i 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 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 ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych” a także zawarto informację w uzasadnieniu, iż związku z uchwaleniem miejscowego planu 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 zawarcia informacji o wpływie 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.

Odnosnie naruszenia art. 37 ust. 11 u.p.z.p. 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 Baldwinowice stanowi 243 ha powierzchni terenu, wobec czego można uznać, że zachodzi szczególny przypadek w związku ze 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 (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 brak możliwości powiązania treści uchwały z załącznikiem graficznym, zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, brak określenia obligatoryjnych parametrów i wskaźników dla terenów o różnym przeznaczeniu terenu, określenia parametru miejsc postojowych dla usług dla terenu gdzie nie dopuszczono zabudowy usługowej, ustalenie zakazu zabudowy przy jednoczesnym dopuszczeniu na lokalizację altan ogrodowych, operowanie niedoprecyzowanymi określeniami uniemożliwiające jednoznaczne odczytanie uchwalanej normy oraz ustalenie podwójnych sprzecznych ze sobą szerokości dróg dla tych samych terenów, 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 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 uchybieniem w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr 623/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baldwinowice, 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