



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 7 lutego 2018 r.

Poz. 391

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.8.2018.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXVIII.229.2017 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 28 grudnia 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego część wsi Sieroniowice:

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 33 w całości,
- § 35 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze w zakresie słów (cyt.) „w zakresie określonym w przepisach odrębnych”,
- § 36 ust. 1 pkt 2 w zakresie słów (cyt.) „budowle rolnicze”,
- § 39 pkt 3 w całości,
- § 39 pkt 4 w całości,
- § 48 w zakresie symbolu (cyt.) „**B-7KDD**”,
- § 48 pkt 1 lit. a w zakresie symbolu (cyt.) „**B-7KDD**”,
- § 48 pkt 1 lit. b w zakresie symbolu (cyt.) „**B-7KDD - 10**”;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu kolorem białym oraz liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu zlokalizowanego na części działki nr 431, 435, 436/13, obręb 0075 Sieroniowice, między terenami oznaczonymi symbolami **B-11÷14, MN, B-11÷12KDW, B-4U, B-8KDD oraz B-5KDD**,
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **B-1UK**.

Uzasadnienie

Na sesji 28 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Ujeździe podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego część wsi Sieroniowice.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 4 stycznia 2018 r. w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 25 stycznia 2018 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ujeździe o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 30 stycznia 2018 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ujeździe (pismo z dnia 29 stycznia 2018 r. znak RM.0711.01.2018).

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji, a także przepisów prawa stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- 1) **art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 6 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 ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla terenów przewidzianych pod zabudowę.**

Dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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.

W nawiązaniu do powyższego, zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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.

Z cytowanych powyżej przepisów wynika, iż parametry takie jak m.in: wielkość powierzchni zabudowy, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy muszą zostać jednoznacznie określone w planie miejscowym.

Natomiast z przeprowadzonej przez tut. organ analizy przedmiotowej uchwały wynika, iż zapisy § 33 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalają przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem B-1UK pod zabudowę usługową z zakresu kultu religijnego, z przeznaczeniem uzupełniającym pod zieleń urządzoną, elementy sakralnej architektury ogrodowej, urządzenia infrastruktury technicznej. Ponadto dla ww. terenu nie ustalono gabarytów zabudowy oraz formy i cechy budynku **ze względu na brak potrzeby ustalenia**. Dodatkowo w § 36 ust. 1 przedmiotowego planu ustalono dla terenów oznaczonych symbolami A-1÷12R i B-1÷12R przeznaczenie pod tereny rolnicze, z dopuszczeniem budowli rolniczych, napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, gazociągu wysokiego ciśnienia. Dla przytoczonych powyżej terenów nie ustalono obligatoryjnych parametrów zabudowy wymienionych w ustawie o planowaniu. Ponadto w § 39 przedmiotowej uchwały ustala się dla terenów oznaczonych symbolami A-1÷16 i B-1÷11ZL przeznaczenie pod teren lasów, z dopuszczeniem budynków, budowli i urządzeń służących gospodarce leśnej. Również zapisy § 39 pkt 3 przedmiotowej uchwały dopuszczają na lokalizację budynków, budowli i urządzeń służących gospodarce leśnej

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, iż dla omawianych terenów dopuszczono możliwość sytuowania budynków i budowli, lecz nie ustalono obligatoryjnych parametrów zabudowy tj. minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy i gabaryty budynków, w efekcie czego zapisy przedmiotowej uchwały nie spełniają obligatoryjnych wymagań zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu.

Tut. organ stoi na stanowisku, iż brak ustalenia obligatoryjnych parametrów i wskaźników wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. dot. zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie wyczerpuje pełnego zakresu planu miejscowego co stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, skutkujące stwierdzeniem nieważności w wyżej omawianym zakresie (por. wyrok WSA w Olsztynie z 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 624/11).

- 2) **§ 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości powiązania części tekstowej z rysunkiem miejscowego planu.**

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia 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

bowiem możliwości powiązania załącznika graficznego z treścią uchwały przedmiotowego planu miejscowego. Ponadto należy mieć na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., II OZ 191/11). Należy także podkreślić, iż rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest „uszczerbowaniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu.

Z przeprowadzonej przez tut. organ analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały jak i treści planu wynika, że na rysunku planu wyznaczono teren kolorem białym oraz liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu zlokalizowany w rejonie południowo-wschodnim planu, na części działki nr 431, 435, 436/13, obręb 0075 Sieronowice, między terenami oznaczonymi symbolami **B-11÷14, MN, B-11÷12KDW, B-4U, B-8KDD oraz B-5KDD**. Powyższy teren bez oznaczenia go symbolem literowym i numerem wyróżniającym go spośród pozostałych terenów poprzez kolor stanowi ustalenie na rysunku planu uniemożliwiające jednoznaczne powiązanie go z treścią uchwały co narusza § 4 pkt 1 oraz 8 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Ponadto w treści przedmiotowej uchwały ustalono przeznaczenie terenu dla obszaru oznaczonego symbolem **B-7KDD**, który nie został wprowadzony na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Należy podkreślić, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych, niż tekst planu, ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu.

Natomiast przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Ujeździe pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu wykazała, że organ Gminy uchwalając niniejszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszył **istotnie zasady sporządzania planu miejscowego** poprzez brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenu wyznaczonego na rysunku planu jedynie poprzez linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, bez oznaczenia go symbolem literowym oraz numerem wyróżniającym go spośród innych terenów, oraz poprzez brak możliwości powiązania tekstu przedmiotowej uchwały z rysunkiem planu, w odniesieniu do terenu **B-7KDD**, co skutkuje stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały w ww. części.

3) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 21 ust. 1 pkt 2 oraz § 125 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczych” (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez brak zdefiniowania użytych pojęć w przedmiotowej uchwale, skutkujące brakiem jednoznacznego, nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych odczytania uchwalanej normy.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Natomiast ustalenia w § 35 ust. 1 pkt a tiret pierwsze przedmiotowej uchwały, wprowadzają przeznaczenie terenów pod zabudowę „usługową w zakresie określonym w przepisach odrębnych”. Dodatkowo ustalenia § 39 pkt 4 przedmiotowego planu dopuszczają na terenach B-4ZL, B-5ZL oraz części terenu A-4ZL, do 30% ich powierzchni „urządzenia turystyczne i rekreacyjne”, zgodnie z wymogami przepisów odrębnych.

Powyższe ustalenia przedmiotowego planu wprowadzają przeznaczenia terenu, dla których nie doprecyzowano zakresu dot. przepisów odrębnych dla zabudowy usługowej oraz urządzeń turystycznych i rekreacyjnych oraz nie wprowadzono definicji dla ww. pojęć, co skutkuje brakiem jednoznacznego nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych odczytania katalogu dopuszczonych przeznaczeń terenu, jakie mogą być realizowane w ramach przedmiotowej uchwały.

Tut. organ nie podziela stanowiska Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ujeździe, iż przepisy odrębne w zakresie rodzaju usług odnoszą się do rozporządzenia Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie

Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (j. t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1676 ze zm.). Podkreślić należy, iż nie istnieje prawna definicja „usług”, zatem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego winien określać w sposób jednoznaczny zakres dopuszczonych usług na danym terenie. Ponadto z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ujeździe wynika, iż ww. zapisy § 39 pkt 4 odnoszą się do obiektów małej architektury. Natomiast z ustaleń przedmiotowego planu, nie wynika aby urządzenia turystyczne i rekreacyjne zostały jednoznacznie zdefiniowane jako obiekty małej architektury.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, iż zgodnie z § 21 pkt 2 zasad techniki prawodawczych w przepisach ogólnych zamieszcza się objaśnienia użytych w ustawie (uchwale) określeń i skrótów. Ponadto zgodnie z § 125 ust. 1 pkt 2 zasad techniki prawodawczych w przepisach ogólnych rozporządzenia (uchwały) zamieszcza się postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu (uchwale) definicjach i skrótach. Powyższe przepisy prawa zgodnie z § 143 ww. rozporządzenia odnoszą się także do projektów aktów prawa miejscowego.

Wskazane techniki legislacyjne mają zapewnić zgrupowanie w jednym miejscu, właśnie w przepisach ogólnych, objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów. Technika ta jest w szczególności uzasadniona wtedy, gdy objęte nią objaśnienia występują w wielu przepisach całej ustawy. Wtedy bowiem zastosowanie techniki wyciągnięcia przed zasadniczą materię ustawy objaśnień i skrótów nie budzi żadnych wątpliwości.

Brak zamieszczenia w przedmiotowej uchwale definicji „usług w zakresie określonym w przepisach odrębnych” oraz „obiektów turystycznych i rekreacyjnych” odnoszących się do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych stanowi sprzeczność z zasadami techniki prawodawczej, a z ich treści nie wynikają żadne skutki prawne. Problemy interpretacyjne niezdefiniowanych pojęć w uchwale dla organów administracji architektoniczno-budowlanej pojawiają się najczęściej wtedy, gdy są wykorzystywane jako argument w konflikcie. Są nierzadko powodem do wnoszenia protestów w przypadku kwestionowanych inwestycji, wykorzystując ich wieloznaczność jako oczywiste naruszenie przepisów prawa miejscowego. Takie sprawy na ogół kończą się w sądach. Jest to znakomity przykład sytuacji, w której takie pojęcia są wielokrotnie i często odmiennie interpretowane.

Z powyższego wynika, iż nie można formułować przeznaczenia w sposób umożliwiający jego dowolną interpretację czy stosowanie wykładni rozszerzającej. 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. Niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10).

Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 475/13). Dlatego też stosowanie nowych pojęć w akcie prawa miejscowego wymaga doprecyzowania poprzez określenie definicji zastosowanej normy.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewoda Opolski stwierdza, iż brak jednoznacznego określenia przepisów odrębnych w stosunku do przeznaczenia terenu pod usługi oraz brak zdefiniowania obiektów turystycznych i rekreacyjnych, stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego** i skutkować musi stwierdzeniem nieważności w tym zakresie.

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.*

O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż brak ustalenia obligatoryjnych parametrów zabudowy dla terenów dopuszczających lokalizację obiektów budowlanych i budynków, brak możliwości powiązania treści rysunku z częścią tekstową planu oraz brak zdefiniowania w sposób jednoznaczny i niebudzący możliwości interpretacyjnych użytych pojęć w przedmiotowej uchwale, stanowi **istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego i skutkować musi stwierdzeniem nieważności w części tekstowej dotyczącej:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 33 w całości,
- § 35 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze w zakresie słów (cyt.) „w zakresie określonym w przepisach odrębnych”,
- § 36 ust. 1 pkt 2 w zakresie słów (cyt.) „budowle rolnicze”,
- § 39 pkt 3 w całości,
- § 39 pkt 4 w całości,
- § 48 w zakresie symbolu (cyt.) „**B-7KDD**”,
- § 48 pkt 1 lit. a w zakresie symbolu (cyt.) „**B-7KDD**”,
- § 48 pkt 1 lit. b w zakresie symbolu (cyt.) „**B-7KDD - 10**”;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu kolorem białym oraz liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu zlokalizowanego na części działki nr 431, 435, 436/13, obręb 0075 Sieroniowice, między terenami oznaczonymi symbolami **B-11÷14, MN, B-11÷12KDW, B-4U, B-8KDD oraz B-5KDD**,
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **B-1UK**.

Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie.

Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XXXVIII.229.2017 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego część wsi Sieroniowice, określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, 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
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda