



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 16 marca 2017 r.

Poz. 834

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.13.2017.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 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 604/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 26 stycznia 2017 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka.

Uzasadnienie

Na sesji 26 stycznia 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 XII/144/12 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka, a także stwierdzając, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów, przyjętego uchwałą nr 249/VII/16 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 21 lipca 2016 r., podjęła uchwałę nr 604/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 2 lutego 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem 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 Przewodniczącą 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 rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 – wieś Głuszyna z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem G48R, G49R, G50R, G51R, G12KDW, G13KDW, do którego nie odniesiono się w treści uchwały oraz G1ZC – w treści zastosowano oznaczenia 1ZC, a także do zabytku archeologicznego wpisanego do ewidencji o nr 1, 2, który zgodnie z § 9 znajduje się na terenie wsi Brzezinka,
 - brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 – wieś Głuszyna, w odniesieniu do terenu oznaczonego w treści symbolem G9WS, G3RM oraz obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 7, 9, 10, 11, 14, 17, 22, 27, 28, 30, 36, 38, 40, 42, 46, 51 i stanowisko nr: 11, 23, 27, 28, 50,
 - wyznaczenie dwóch obszarów o symbolu G1RM na załączniku graficznym nr 1,

- wyznaczenie trzech zabytków archeologicznych wpisanych do ewidencji o nr 10 na załączniku graficznym nr 1,
- brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu odnośnie opisanie załączników graficznych. W treści § 1 ust 2 pkt 1 wieś Głuszyna stanowi załącznik nr 1, a wieś Brzezinka nr 2, natomiast na załącznikach graficznych mapa opisująca wieś Głuszyna widnieje zapis, iż stanowi on załącznik nr 2, a mapa opisująca wieś Brzezinka, iż stanowi załącznik nr 1.

Ponadto brak opisu, iż powyższe załączniki stanowią załącznik do uchwały nr 604/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2017 r.;

- 2) art. 14 ust 1 i 2, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności obszaru określonych na załącznikach graficznych do uchwały intencyjnej Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 1 marca 2012 r. nr XII/144/12 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka z obszarem ujętym na rysunku planu stanowiącego załączniki nr 1 i 2 uchwały nr 604/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka.

Niezgodność wynika z tego, iż załącznik nr 1 do uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został powiększony w południowej części planu o działki nr 850/1, 849/1, 808/1, 934, 807/1, 806/1, 933/1, 774/1, 775/2 i częściowo działki o nr: 918/1, 932/1 w porównaniu do załącznika nr 1 uchwały intencyjnej. Załącznik nr 2 uchwały końcowej również został powiększany w północnej części planu o działki nr: 10, 108, 107, 9, 7, 106, 8, 105, 4, 106/1, 3, 103, 2, 102, 1, 100, 5 i część działki o nr: 101, 6, 112, 111/1 w stosunku do uchwały intencyjnej

- 3) 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 12 niniejszej uchwały w definicji określającej usługi komercyjne, w § 10 ust. 3 pkt 3 dopuszczenia realizacji elementów małej architektury, § 37 ust. 2 w zakresie pozostałych sieci, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399) poprzez określenie jako realizacje tymczasowe, do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej sanitarnej, przydomowych oczyszczalni ścieków, w § 5 ust. 3 i § 37 ust 4 pkt 3 przedmiotowej uchwały;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) poprzez sformułowania w § 31 pkt 4 lit. a (cyt.) „po uzgodnieniu z zarządcą drogi”;
- 6) art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art 6 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie przez gminę kompetencji władztwa planistycznego w zakresie dopuszczenia lokalizacji 2 garaży jednostanowiskowych lub 1 garażu dwustanowiskowego oraz dopuszczenie lokalizacji 1 budynku gospodarczego w § 11 ust. 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały;
- 7) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie w § 19 sprzecznego przeznaczenia terenu. Dla terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych ustalono jako przeznaczenie uzupełniające usługi komercyjne m.in. takie jak stacje paliw, skup złomu i metali kolorowych, co w ocenie Wojewody Opolskiego stanowi sprzeczne ze sobą przeznaczenie;
- 8) 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.

Nadto naruszenie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, poprzez zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały, tj. w § 36 ust. 1 pkt 9 (cyt.): „min. 5 z zastrzeżeniem ust. 7”.

Ponadto na załącznikach graficznych nie powołano się na aktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów, a także wersja graficzna dostarczona do tutejszego organu różni się od uchwały opublikowanej w dzienniku urzędowym.

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

21 lutego 2017 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie (pismo z 21 lutego 2017 r., znak Or.0711.12.2017.EM), w których wyjaśnia, 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.): „*obszary planistyczne oznaczone na rysunku MPZP Głuszyna i Brzezinka symbolami G48R, G49R, G50R, G51R, G12KDW oraz G13KDW nie znajdują normatywnego umocowania w części tekstowej MPZP Głuszyna i Brzezinka. W związku z tym Rada Miejska w Namysławie wnioskuje o stwierdzenie nieważności części Rysunkowej MPZP Głuszyna i Brzezinka w części obejmującej te obszary. W kontekście cmentarza w miejscowości Głuszyna oznaczonego w części tekstowej (...) symbolem IZC, a na rysunku G1ZC wskazać trzeba, że błędne oznaczenie na rysunku (...) stanowi oczywistą omyłkę. (...) odnosząc się z kolei do zarzutu polegającego na braku możliwości powiązania zabytków archeologicznych znajdujących się na terenie wsi Brzezinka wpisanych do ewidencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i oznaczonych na MPZP Głuszyna i Brzezinka symbolami 1 i 2 wskazać trzeba, że na rysunku (...) znajduje się one odpowiednio na kartach 10/10 oraz 4/10 (załącznik nr 2 – wieś Brzezinka). (...)*

Obszar planistyczny G3RM, jak i obszar G9WS znajdują się zarówno na rysunku MPZP Głuszyna i Brzezinka (załącznik nr 1 – wieś Głuszyna obszar G3RM znajduje się na karcie 8/35, a obszar G9WS na karcie 14/35 i 21/35 (...)) Nie wszystkie obiekty umieszczone w § 7 ust. 1 i § 9 ust. 1 MPZP Głuszyna i Brzezinka zostały umieszczone na rysunku (...). Obiekty, które nie zostały umieszczone na tym rysunku i tak podlegają ochronie stosowanie do postanowień części tekstowej MPZP Głuszyna i Brzezinka, jak i ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków(...). Wskazać przy tym trzeba, że każdy z tych obiektów stanowi obiekt będący częścią Gminnej Ewidencji Zabytków albo będący stanowiskiem archeologicznym niezależnie od faktu umieszczenia go na rysunku MPZP Głuszyna i Brzezinka, a ich ochrona wynika już z samego faktu umieszczenia ich w części tekstowej (...) obiekt nr 27 GEZ (znajduje się na karcie 29/35 – załącznik nr 1 – wieś Głuszyna), obiekt nr 36 z GEZ (znajduje się na karcie 22/35 – załącznik nr 1 – wieś Głuszyna) oraz stanowisko archeologiczne nr 50, które znajduje się na karcie nr 15/35. (...)

Na rysunki MPZP Głuszyna i Brzezinka (załącznik nr 1 – wieś Głuszyna) znajduje się jedynie jeden obszar oznaczony GIRM. Znajduje się on na kartach 22/35 i 29/35. (...)

Stanowisko archeologicznych nr 10 obejmuje kilka powiązanych ze sobą obszarów, stąd też na rysunku znajduje się kilka obszarów oznaczonych symbolem 10. (...)

W § 1 ust. 1 pkt 1 MPZP Głuszyna i Brzezinka wyraźnie wskazano, że załącznikami do uchwały są część graficzna – rysunek w skali 1: 2000 – wieś Głuszyna stanowiąca załącznik nr 1 oraz wieś Brzezinka stanowiąca załącznik nr 2. W prawym górnym rogu strony zarówno na str. 27 (dla rysunku nr 1) oraz 62 (dla rysunku nr 2) wyraźnie wskazano, że odpowiednio rysunek MPZP Głuszyna i Brzezinka będący załącznikiem nr 1 stanowi wieś Głuszyna, natomiast rysunek do MPZP Głuszyna i Brzezinka będący załącznikiem nr 2 stanowi wieś Brzezinka (...) Inne oznaczenie które również znajduje się na rysunku nr 1 oraz nr 2 należy rozpatrywać wyłącznie w kategorii oczywistej omyłki. (...)

W prawym górnym rogu strony zarówno na str. 27 (dla rysunku nr 1) oraz 62 (dla rysunku nr 2) wyraźnie wskazano, że rysunki te stanowią załączniki do MPZP Głuszyna i Brzezinka (z odwołaniem do daty i numeru uchwały).”

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Namysławie 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 zapewnienia możliwości powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu w odniesieniu do obszaru oznaczonego na rysunku symbolem G48R, G49R, G50R, G51R, G12KDW, G13KDW, do których nie odniesiono się w treści uchwały oraz G1ZC – w treści zastosowano oznaczenia IZC,

- brak powiązania treści uchwały w stosunku do obszarów o symbolu G3RM oraz obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomości wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 7, 9, 10, 11, 14, 17, 22, 27, 28, 30, 36, 38, 40, 42, 46, 51 i stanowisko nr: 11, 23, 27, 28,
- wyznaczenie trzech zabytków archeologicznych wpisanych do ewidencji o nr 10 na załączniku graficznym nr 1,

co skutkuje stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały.

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.

Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem Przewodniczącego odnośnie obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomości wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 7, 9, 10, 11, 14, 17, 22, 27, 28, 30, 36, 38, 40, 42, 46, 51 i stanowisk nr: 11, 23, 27, 28, gdyż w treści § 7 ust. 1 i § 9 ust. 1 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka widnieje zapis (cyt.): *oznaczonych graficznie na rysunku planu*, wobec czego na załączniku graficznym powinny znaleźć się powyższe obiekty i stanowiska. Podobnie nie można się zgodzić, iż dla trzech stanowisk widnieje ten sam numer nieruchomości zabytku archeologicznego wpisanego w ewidencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, gdyż dla każdego stanowiska ustanawiany jest osobny numer.

Odnośnie zabytku archeologicznego wpisanego do ewidencji o nr 1, 2, który zgodnie z § 9 znajduje się na terenie wsi Brzezinka, Wojewoda Opolski stwierdza, iż powyższe stanowiska archeologiczne również znajdują się na terenie wsi Głuszyna, wobec czego w tej części również doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**.

Wyznaczenie dwóch terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych o symbolu G1RM na załączniku graficznym naruszają § 9 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., jednakże **nie stanowi to istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**, gdyż dla ww. obszarów obowiązują jednakowe zasady zagospodarowania terenu.

Brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu odnośnie opisanego załączników graficznych, Wojewoda Opolski **przyjmuje** wyjaśnienia Przewodniczącego, jednakże wskazuje, iż na załącznikach winien się znaleźć odpowiedni numer załączników graficznych, a także numer uchwały wraz z datą.

W stosunku do obszaru o symbolu G9WS oraz stanowiska archeologicznego nr 50 organ nadzoru **przyjmuje** wyjaśnienia gminy.

W odniesieniu do naruszenia art. 14 ust 1 i 2, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez braku zgodności granicy obszaru objętego na załączniku nr 1 i 2 do uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z granicą uchwały intencyjnej, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie przyznaje rację organowi nadzoru, iż obszary wskazane przez Wojewodę Opolskiego znajdują się poza granicami wyznaczonymi przez załącznik graficzny uchwały intencyjnej.

Z analizy przedstawionej dokumentacji wynika, że ostateczny przebieg granic planu został określony w toku sporządzania projektu planu, co spowodowało przedłożenie do uchwalenia Radzie Miejskiej w Namysłowie zmienionego zakresu w stosunku do uchwały inicjującej. W rezultacie dokonanej przez organ nadzoru oceny pod kątem zgodności z prawem uchwały nr 604/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka oraz prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej, należy stwierdzić, że dokonanie przez Burmistrza Namysłowa opisaną wyżej zmiany w stosunku do granic obszaru określonych w uchwale Rady Miejskiej Namysłowie z dnia 1 marca 2012 r. nr XII/144/12 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka, **stanowi naruszenie właściwości organów, skutkujące stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały**.

Niezgodność wynika z tego, iż załącznik nr 1 do uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został powiększony w południowej części planu o działki nr 850/1, 849/1, 808/1, 934, 807/1, 806/1, 933/1, 774/1, 775/2 i częściowo działki o nr: 918/1, 932/1 w porównaniu

do załącznika nr 1 uchwały intencyjnej. Załącznik nr 2 uchwały końcowej również został powiększony w północnej części planu o działki nr: 10, 108, 107, 9, 7, 106, 8, 105, 4, 106/1, 3, 103, 2, 102, 1, 100, 5 i część działki o nr: 101, 6, 112, 111/1 w stosunku do uchwały intencyjnej.

Podkreślenia wymaga także fakt, iż zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **kompetencja do ustalania granic przyszłego opracowania należy wyłącznie do rady gminy**, a wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ sporządzający projekt planu jest związany z tymi ustaleniami w trakcie prowadzonej procedury planistycznej. Jeżeli ostateczny przebieg granic wyłania się w toku sporządzania projektu planu konieczne jest odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. **Zatem ewentualnej zmiany granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu może dokonać wyłącznie rada gminy.** Działania tych nie może podjąć organ sporządzający projekt planu, gdyż stanowiłoby to naruszenie właściwości organów, o których mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W świetle art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, **każde naruszenie właściwości organów w trakcie sporządzania aktu planistycznego powoduje przez organ nadzoru stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części.**

Tego typu działania są przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych, wskazujących na niezgodne z prawem wkraczanie w kompetencje organu stanowiącego, czyli rady gminy. Powyższe potwierdza m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Po 211/07, z którego wynika, iż cyt.: *do kompetencji organu wykonawczego gminy należy jedynie sporządzenie projektu planu dla terenów jednoznacznie określonych przez radę gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego*, a także wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku z 4 listopada 2008 r., (sygn. akt II SA/Bk 394/08) cyt.: *organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien pokrywać się z obszarem określonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1,2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Należy zatem stwierdzić, że jeżeli ostateczny przebieg granic planu, w wyniku przeprowadzenia procedury planistycznej, winien ulec zmianie, wówczas konieczne jest odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu. Kompetencje w tym zakresie przysługują wyłącznie radzie gminy poprzez podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. W jej efekcie granice obszaru objętego planem winny być tożsame z obszarem ujętym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Odnosząc naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 2 pkt 12 niniejszej uchwały w definicji określającej usługi komercyjne, w § 10 ust. 3 pkt 3 dopuszczenia realizacji elementów małej architektury, § 37 ust. 2 w zakresie pozostałych sieci, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”, Przewodniczący tłumaczy, iż w podanych postanowieniach zostały zawarte przykładowe wyliczenia, aby nie tworzyć katalogu zamkniętego, który mógłby zawęzić określenie rodzaju inwestycji i ograniczyć zabudowę. Dodatkowo wyjaśnia, że w ramach ustalonego przeznaczenia nie ma ryzyka określenia dowolnego przeznaczenia, gdyż przykładowe wyliczenia pokazują jakich obiektów realizacja jest dopuszczalna.

Rada Gminy podjęła uchwałę, w treści której ustaliła w § 2 pkt 12 przedmiotowej uchwały, przez usługi komercyjne **należy rozumieć komercyjne obiekty usług handlu, gastronomii, instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, obsługi turystyki, mieszkalnictwa zbiorowego oraz działalność gospodarczą niezakłócającą funkcji mieszkaniowej jak np. obiekty biurowe i socjalne, gabinety lekarskie, kancelarie prawnicze, punkty obsługi finansowej itp.** W § 10 ust. 3 pkt 3 omawianej uchwały **elementy małej architektury (tablice informacyjne, słupy ogłoszeniowe, kioski kolportażu prasy itp. (...))** oraz w § 37 ust. 2 **w zakresie pozostałych sieci takich jak: telewizja kablowa, instalacja alarmowa 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**.

Odnoście naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach poprzez określenie jako realizacje tymczasowe, do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej sanitarnej, przydomowych oczyszczalni ścieków, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): *„do momentu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się realizację przydomowych oczyszczalni ścieków i oczywiście nie ma nakazu likwidacji już istniejących oczyszczalni z chwilą powstania sieci kanalizacji sanitarnej. Od momentu powstania sieci nie dopuszcza się realizacji na zasadzie wyboru (oczyszczalnia albo podłączenie do sieci), co należy w oczywistym ekonomicznym interesie każdej gminy bądź miasta realizujących sieć kanalizacji zbiorczej. (...) w § 5 ust. 3 MPZP Głuszyna i Brzezinka - nakaz podłączenia do kanalizacji dotyczy tylko nowych inwestycji i sytuacji, gdy sieć kanalizacji sanitarnej już istnieje w momencie ich realizacji.”*

Wojewoda Opolski **przyjmuje** wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie w ww. zakresie.

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez sformułowania w § 31 pkt 4 lit. a (cyt.) *„po uzgodnieniu z zarządcą drogi”*, Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, iż powyższy zapis ma charakter informacyjny.

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

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie

poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawy o drogach publicznych – art. 29 ust. 3 pkt 2). Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

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

Odnosnie naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie przez gminę kompetencji władztwa planistycznego w stosunku do określenia ilości budynków na działce, Przewodniczący stwierdził, iż gdyby zostało naruszone prawo w tym zakresie możliwe jest stwierdzenie nieważności tego zapisu.

Przedmiotowa uchwała ustala w § 11 ust. 1 pkt 6 (cyt.) *„maksymalna powierzchnia zabudowy obiektów garażowych do 60 m² (nie wlicza się garaży i pomieszczeń gospodarczych wbudowanych, dodatkowo na działce dopuszcza się lokalizację 2 garaży jednostanowiskowych lub 1 garażu dwustanowiskowego, dopuszcza się lokalizację 1 budynku gospodarczego nie licząc garaży”*. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. *w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności oraz art. 6 ust 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, w planie miejscowym należy dążyć do zachowania prawa do własności w sposób zgodny z przepisami odrębnymi.*

W ocenie tut. organu ustalenia planu nakazujące sytuowanie określonej liczby budynków stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż zakazy, nakazy i dopuszczenia w powyższej przywołanych ustaleniach przedmiotowej uchwały przekraczają ustawowe władztwo planistyczne gminy. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r. (sygn. Akt IV SA/Wa 1491/11) potwierdza stanowisko tut. organu. Zdaniem Sądu (cyt.) *gmina wykroczyła poza przysługujące jej tzw. władztwo planistyczne, ustalając (...) zakaz realizacji więcej niż jednego domu mieszkalnego na działce oraz ustalając, że realizacja drugiego domu winna być poprzedzona wydzieleniem działki budowlanej spełniającej warunki planu oraz w sposób bezpośredni obsłużonej komunikacyjnie i inżyniersko. Nie ma, zdaniem Sądu, racjonalnych podstaw do wprowadzania tego rodzaju ograniczeń w zabudowie działki skarżącego.*

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie w §19 sprzecznego przeznaczenia terenu, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie tłumaczy, iż ustalenia w powyższym przepisie uwzględniają istniejące zagospodarowanie terenu.

Na tle ukształtowanej już linii orzecniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, że dopuszczalne jest określanie mieszanego przeznaczenia o ile chodzi o funkcje, które wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne oraz, że są uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Wymaga to jednak wykazania, że na tle konkretnego stanu faktycznego, ustalenia planu nie są sprzeczne z zasadami kształtowania polityki przestrzennej określonymi w art. 1 ust. 2 ustawy (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 1855/12). Innymi słowy dopuszczalne jest określenie kilku funkcji podstawowych terenu. Istotne jest jednak, aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., (sygn. akt II OSK 1854/08) *„miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych.*

I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.”.

Po analizie uchwały Wojewoda Opolski stwierdza, iż ustalenia dla terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych poprzez uzupełnienie przeznaczenia tego terenu o usługi komercyjne m.in. takie jak stacje paliw, skup złomu i metali kolorowych, stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż ww. funkcje wzajemnie się wykluczają i są ze sobą sprzeczne. Przewodniczący Rady Miejskiej nie wskazał konkretnie, iż na przedmiotowych terenach istnieją ww. usługi komercyjne, wobec czego organ nadzoru ma wątpliwości czy one obecnie występują. Dodatkowo w przedmiotowym planie nie określono konkretnie warunki w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany.

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 Głuszyna i Brzezinka stanowi około 2285 ha powierzchni terenu, wobec czego można uznać, że zachodzi szczególnie przypadek związku z znaczną powierzchnią terenu. Dodatkowo w wyjaśnieniach przywołuje wyroki sądów.

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

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały tj. w § 36 ust. 1 pkt 9 nastąpiło w wyniku omyłki oraz wskazał prawidłowy zapis. Natomiast powołanie się w załącznikach graficznych na nieaktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów wynikało z tego, iż w momencie wyłożenia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązywało poprzednie studium.

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają: w § 36 ust. 1 pkt 9 (cyt.): „*przychodnie, gabinety lekarskie, kancelarie adwokackie - 100m² pow. użytkowej – min. 5 z zastrzeżeniem ust. 7*”. Powyższe zwroty błędnie odwołują do nieistniejących punktów, jednakże określenie w treści, iż powyższe ograniczenia dotyczą przychodni, gabinetów lekarskich daje możliwość jednoznacznego powiązania z w § 36 ust. 6 uchwały. Organ nadzoru w tym przypadku ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi. Odnośnie powołania się przez organ gminy na nieaktualne studium, Wojewoda Opolski **wskazuje**, iż przy każdej zmianie powyższego aktu, w treści uchwalanego miejscowego planu jak i na załącznikach graficznych winien znaleźć się odpowiednie powołanie.

Dodatkowo Wojewoda Opolski zauważa, iż również został naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 ze zm.) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315), gdyż braku określenia w części tekstowej miejscowego planu ustaleń dotyczących strefy sanitarnej dla cmentarza naruszając przepisy art. 15 ust 2 pkt 9 u.p.z.p. Jednocześnie na rysunku planu miejscowego określono obszar strefy sanitarnej cmentarza, zdefiniowanej w legendzie jako (cyt.) „*oznaczenie informacyjne*”. Natomiast w części tekstowej uchwały w § 3 ust 2 pkt 6 ustalono, iż (cyt.) „*Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są oznaczeniami informacyjnymi planu: (...) 6) granica strefy sanitarnej od terenu cmentarza*”. Art. 15 ust 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala, iż w *planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”. Należy bowiem uwzględnić art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, które określają, iż *cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego(...) Cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. (...)*, oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze ustala, że *odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość*

ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Przytoczone przepisy wskazują w sposób jednoznaczny, iż dla cmentarza obowiązkowo sporządza się plan miejscowy zawierający ograniczenia dotyczące przeznaczenia terenu spowodowane lokalizacją cmentarza, w tym strefę sanitarną, a nie jak wskazał to uchwałodawca jako oznaczenie informacyjne. W ocenie tut. organu brak wprowadzenia ograniczeń w związku ze strefą sanitarną od cmentarza **stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Jednocześnie Wojewoda Opolski wskazuje, iż wersja graficzna opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego różni się od załączników graficznych przekazanych organowi nadzoru, które zostały przekazane w skali 1:2000, jednakże nie umożliwiło to kontroli przedmiotowej uchwały oraz map przez Wojewodę Opolskiego.

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 brak możliwości powiązania treści uchwały z załącznikiem graficznym, brak możliwości powiązania przedmiotowej uchwały z uchwałą intencyjną, zastosowania zwrotu „itp.”, nakaz uzgodnienia z zarządem drogi, określenia ilości zabudowy, sprzecznego przeznaczenia terenu oraz brak wprowadzenia ograniczeń dla stref sanitarnych, 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. dwóch terenów o tym samym symbolu, braku wyjaśnienia zastosowania skali, zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały, powołania się na nieaktualne studium, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważności uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr 604/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głuszyna i Brzezinka, 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 Kaluża-Swoboda