



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 9 stycznia 2017 r.

Poz. 139

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.20.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 4 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 uchwały nr XXVIII/148/16 Rady Gminy Tułowice z dnia 30 listopada 2016 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Tułowice w rejonie cmentarzy zlokalizowanych we wsi Tułowice **w części tekstowej dotyczącej § 7 ust. 4** dotyczącego § 41 ust. 2 pkt 6 uchwały nr X/80/03 Rady Gminy Tułowice z dnia 23 października 2003 r. ze zmianami w sformułowaniu „6) dopuszcza się realizację obiektów i urządzeń uzupełniających np.: systemów przeciwpożarowych, systemów ochrony mienia, systemów nagłośnienia itp.” w zakresie zapisów „*itp.*”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 listopada 2016 r. Rada Gminy Tułowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwał nr VII/48/11 Rady Gminy w Tułowicach z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Tułowice w rejonie cmentarzy zlokalizowanych we wsi Tułowice, a także stwierdzając, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Tułowice, przyjętego uchwałą nr XXXVII/244/14 Rady Gminy Tułowice z dnia 5 czerwca 2014 r., podjęła uchwałę nr XXVIII/148/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Tułowice w rejonie cmentarzy zlokalizowanych we wsi Tułowice. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 6 grudnia 2016 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 30 grudnia 2016 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 Gminy Tułowice o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) 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 § 7 ust. 4. niniejszej uchwały dopuszczenia realizacji obiektów i urządzeń uzupełniających dla terenu oznaczonego symbolem 155UKs,ZC, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp” - § 41 ust. 2 pkt 6 uchwały zmienianej. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak określenia parametrów układu komunikacyjnego w treści uchwały dla terenów drogi określonej symbolem KDw.

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

2 stycznia 2017 r. do siedziby tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Wójta Gminy Tułowice (pismo z 2 stycznia 2017 r., znak RO.0711.12.2016), z których wynika, iż zarzucone przez organ nadzoru naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 7 ust. 4. niniejszej uchwały dopuszczenia realizacji obiektów i urządzeń uzupełniających dla terenu oznaczonego symbolem 155UKs,ZC, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp”, jest wynikiem błędu pisarskiego.

Rada Gminy podjęła uchwałę, w treści której ustaliła przeznaczenie podstawowe dla symbolu 155UKs,ZC jako *usługi kultury sakralnej i kultu religijnego oraz cmentarzy*, natomiast dopuściła w ww. obszarze: *realizację obiektów i urządzeń uzupełniających np.: systemów przeciwpożarowych, systemów ochrony mienia, systemów nagłośnienia 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. Dowolność tą daje zwrot „itp.” w § 7 ust. 4 niniejszej uchwały dotyczącego § 41 ust. 2 pkt 6 uchwały nr X/80/03 Rady Gminy Tułowice z dnia 23 października 2003 r. ze zmianami.

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 przejęcie 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 Gminy Tułowice poprzez sformułowanie „itp.” w planie miejscowym stanowi **istotne** naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W odniesieniu do naruszenia art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak określenia parametru układu komunikacyjnego, jedynie wyznaczenie na załączniku graficznym, dla terenu drogi określonej symbolem KDw wyjaśniono, iż (cyt.): „*w treści jest odniesienie (§ 56a ust. 2 pk 2) „szerokość w liniach rozgraniczających: jak na rysunku planu”. Integralną częścią uchwały jest rysunek planu, na którym określone zostały parametry drogi KDw. Parametry te liczbowo i liniami wymiarowymi zostały na rysunku oznaczone dla odcinków drogi o różnych szerokościach (od 5 do 16 m)*”.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w miejscowym planie należy obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia te powinny, zgodnie z cytowanym rozporządzeniem, zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego wraz z jego

parametrami. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi nowo powstałe, jak i drogi istniejące.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43, poz. 430 ze zm.) w § 7 przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry. Jednakże parametry te nie są ścisłe, jako że mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Obowiązkiem zaś organu jest ich określenie w tekście planu, albowiem z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie gmina jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości - parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie gminie przysługuje pewna swoboda planistyczna, co nie oznacza całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu. Ponadto linie rozgraniczające tylko w sposób ogólny mogą kształtować lokalizację drogi lecz w żadnym razie nie opisują jej parametrów. Pojęcie „parametry” może określać np. szerokość czy długość lecz konkretne ich opisanie względem istniejących warunków terenowych i przyjętej metody ich opisanie pozostaje w gestii różnorodnych działań planistycznych.

Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w szeregu wyroków (sygn. akt II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 696/13).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1560/08 wskazał, że: *Plan w części tekstowej musi określać parametry drogi i nie wystarczy odesłanie do rysunku planu. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. Zdaniem sądu administracyjnego, błędny jest też zaprezentowany w odpowiedzi na skargę pogląd Gminy C., iż nie jest obligatoryjne podanie w tekście planu parametrów drogi, gdyż nie jest to możliwe z uwagi na nieregularny jej przebieg, odzwierciedlony na rysunku planu. Wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu wynika jednoznacznie z treści § 4 pkt 9 lit. a powołanego rozporządzenia. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, S. H. Beck, Wyd. 2, str. 158)*.

Biorąc pod uwagę brak określenia parametrów dróg w treści uchwały – odniesienie się do nich jedynie na załączniku graficznym, Wojewoda Opolski ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa.

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 zastosowanie zwrotu „itp.”, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej § 7 ust. 4 dotyczącego § 41 ust. 2 pkt 6 uchwały nr X/80/03 Rady Gminy Tułowice z dnia 23 października 2003 r. ze zmianami w sformułowaniu „6) dopuszcza się realizację obiektów i urządzeń uzupełniających np.: systemów przeciwpożarowych, systemów ochrony mienia, systemów nagłośnienia itp.” w zakresie zapisów „itp.”.

W stosunku do braku podania parametrów drogi w treści uchwały Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XXVIII/148/16 Rady Gminy Tułowice z dnia 30 listopada 2016 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

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