



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 24 sierpnia 2017 r.

Poz. 2128

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.67.2017.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 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 2017 r. poz. 1073) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXXII/184/17 Rady Gminy Reńska Wieś z dnia 28 czerwca 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś:

Uzasadnienie

Na sesji 28 czerwca 2017 r. Rada Gminy Reńska Wieś, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 5 lipca 2017 r., w celu jej oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 24 lipca 2017 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) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Reńska Wieś o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Przewodniczący Rady Gminy Reńska Wieś nie przedstawił wyjaśnień w wyznaczonym terminie.

Tutejszy organ badając przedmiotową uchwałę stwierdził następujące naruszenie przepisów prawa:

1. art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.) poprzez ustalenie zakazu lokalizowania nowych indywidualnych zjazdów.

Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przez „zjazd” rozumie się *połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć *bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej*. Wedle art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy).

Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania o tej kategorii

sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obciążać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W zakresie tej kompetencji nie można jednak uwzględnić uprawnienia do ustalenia zakazów zjazdów. Ustawowego nakazu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy nie można rozumieć jako przyzwolenia ustawodawcy na wprowadzenie ustalenia zakazów zjazdów z drogi publicznej.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: sygn. akt II SA/Wr 341/11, II SA/Wr 317/12, II SA/Wr 364/12, II SA/Wr 387/12.

Biorąc powyższe Wojewoda Opolski stwierdza, iż dopuszczenie przez Radę Gminy Reńska Wieś istniejących zjazdów w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, powodując w ten sposób bezprzedmiotowość regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych;

2. art. 15 ust. 2 pkt 11 w związku z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada Gminy Reńska Wieś dopuściła w § 16 przedmiotowej uchwały utrzymanie i remonty istniejącego zagospodarowania zrealizowanego w oparciu o wydane pozwolenia do czasu docelowego zagospodarowania terenów dla wszystkich terenów. Postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu, z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów. Jak stanowi z art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 10 rozporządzenia stanowiący, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok II SA/Wr 786/11). Jeśli zatem celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

W ocenie Wojewody Opolskiego zamieszczenie zapisu, iż do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymania i remontu istniejącego zagospodarowania, w tym przypadku, ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego;

3. 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 dróg publicznych.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a ww. 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 rozporządzenie zobowiązujące 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.

Z tego obowiązku nie zwalnia także zamieszczenie jedynie na rysunku planu przebiegu linii rozgraniczających. 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 ściśle, 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 rada 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 jest to określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie radzie 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.

Powyższe stanowisko znajduje poparcie w licznych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych (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 rozporządzeniem. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. (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, a określenie ich jedynie na załączniku graficznym, Wojewoda Opolski ogranicza się w tym zakresie jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa;

4. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenia zamiennego przeznaczenia.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rada Gminy Reńska Wieś ustaliła w § 31 ust. 3 przedmiotowej uchwały, dla terenu o symbolu IIW – tereny o podstawowym przeznaczeniu: teren infrastruktury technicznej – wodociągi (cyt.) „w przypadku ustania funkcji, o której mowa w ust. 1, dopuszcza się wykorzystanie jak dla terenów Z (zgodnie z § 34, w tym ust. 2 pkt 2)”.

Jak wynika z orzecznictwa sądowo-administracyjnego, niedopuszczalne są ustalenia planu, polegające na dopuszczeniu zamiany (wymienności) ustalonego w planie podstawowego przeznaczenia terenów. Dopuszczenie możliwości dowolnego, nieobwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zamiany (wymiany)

podstawowego przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planem na inne przeznaczenie, bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu, narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zapisy takie nie określają w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, nadto sporne ustalenia planu mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu (właściciele terenów) pozostają w stanie niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu (wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 746/11).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu;

5. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś.

W § 23 ust. 4 pkt 2 uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Reńska Wieś, dla terenów oznaczonych symbolami 1US, ustalono (cyt.): „*liczba kondygnacji nie większa niż 2*”. Natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś, przyjętego uchwałą Rady Gminy Reńska Wieś nr XXVII/141/12 z dnia 12 lipca 2012 r. zawiera zapisy na stronie 21 (cyt.): „*wysokość zabudowy – 1 kondygnacja nadziemna*”, które stanowią sprzeczność z ustaleniami przedmiotowej uchwały.

Ponadto w § 30 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały nr XXXII/185/17 Rady Gminy Reńska Wieś z dnia 28 czerwca 2017 r., dla terenów o symbolach 1 P/U – 9 P/U ustalono (cyt.):

„1) *wysokość budynków nie większa niż 16 m;*

2) *wysokość budowli nie większa niż 30 m;*”.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Reńska Wieś określono, iż (cyt.): „*wysokość obiektów produkcyjnych – dostosowana do wymogów technologicznych lecz nie więcej niż 15 m*”, strona 20.

Dodatkowo należy zauważyć, iż zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś w sytuacji lokalizacji nowej zabudowy lub przekształconej należy stosować podane ww. wskaźniki jako nieprzekraczalne (str. 19 i 20 – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś – Kierunki zagospodarowania przestrzennego).

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do ilości kondygnacji oraz wysokości, stanowią **istotne naruszenie** ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś przyjętego uchwałą Rady Gminy Reńska Wieś nr XXVII/141/12 z dnia 12 lipca 2012 r., gdyż zapisy studium wyraźnie określają ilość kondygnacji i nieprzekraczalną wysokość zabudowy dla usługowej, sportu i rekreacji oraz terenów produkcyjno-usługowych. 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*”.

Mając na uwadze powyższe należałoby stwierdzić, iż określenia ilości kondygnacji dla terenów 1US w § 23 ust. 4 pkt 2 jest sprzeczne z zapisami studium co stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Wojewoda Opolski stwierdza nieważność powyższego zapisu, gdyż ustalenie to nie stanowi obligatoryjnego elementu uchwały zgodnie z art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże dla terenów o symbolu 1P/U-9P/U ustalenie maksymalnej wysokości, która narusza ustalenia studium, i stanowi jednocześnie jedną z wytycznych, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy stwierdzić **nieważność całego** obszaru objętego tym wskaźnikiem;

6. 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.

Zgodnie z treścią art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego,

dotyczące: (...) 3) *skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych*. Powyższa prognoza finansowa stanowi jeden z elementów dokumentacji prac planistycznych, zgodnie z treścią art. 17 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro Ustawodawca nakazuje sporządzać prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to znaczy, że nie jest dokument pozbawiony znaczenia, a jego merytoryczna treść nie odgrywa żadnej roli. Nie można przyjąć, że obojętnym jest czy koszty uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zostaną w prognozie skutków finansowych podane w wysokości nieprawidłowej czy rzeczywistej. A zatem, przygotowanie błędnej prognozie stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonego w art. 17 ust. 5 ustawy, co z kolei jest przesłanką nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Wobec powyższego aby uniknąć wadliwości prognozy finansowej należałoby uznać, iż sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego prognozy zminimalizuje ryzyko wystąpienia wadliwości sporządzonej prognozy skutków finansowych. Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności;

7. art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Zgodnie z 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania właściwych zgód, tj. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po uprzednich opiniach Izby Rolnej oraz Marszałka Województwa.

Organ gminy wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze i zgodnie z decyzją z dnia 5 lutego 2015 r., znak sprawy GZ.tr.057-602-833/14 uzyskał częściową zgodę na odrolnienie terenów.

Jednakże zgodnie z dokumentacją w sprawie uzyskania zgody przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz analizy załącznika graficznego do uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś, wynika, iż tereny oznaczone symbolami: 27MN/U, 36MN/U, 39MN/U, UC, 9P/U, 21Z, 3KD-G, 3KD-L, 4KD-L, 5KD-L, 2KD-D, 9KD-D, 12KD-D, 17KD-D, 18KD-D, 2KDW, 3KDW, 5KDW, 6KDW, 7KDW nie uzyskały zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane, jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 maja 2014 r. o sygn. akt IV SA/Po 136/14). O niniejszym stanowi wprost wykładnia literalna przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu: *przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne (...) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, (...) - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż brak uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne,

dla terenów odznaczonych symbolami: 27MN/U, 36MN/U, 39MN/U, UC, 9P/U, 21Z, 3KD-G, 3KD-L, 4KD-L, 5KD-L, 2KD-D, 9KD-D, 12KD-D, 17KD-D, 18KD-D, 2KDW, 3KDW, 5KDW, 6KDW, 7KDW, stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu;

8. § 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 oraz wyznaczenie podwójny obszar o tym samym symbolu.

Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym

uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów.

Kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wobec czego należy stwierdzić, iż oznaczenie na rysunku terenu o symbolu 1E, które w § 32 został oznaczony symbolem 1IE, stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 września 2010, sygn.. akt II SA/Go 493/10 „*Nie można odczytywać części tekstowej planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej. Jako argument potwierdzający taką tezę można przywołać treść § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowiącego, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Wyznaczenie dwóch terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej o symbolu 41 MN/U na załączniku graficznym narusza § 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.

9. art. 17 pkt 6 lit. b tირet ósmy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak uzgodnienia projektu uchwały z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 6 lit. b tირet ósme ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ sporządzający miejscowym plan zagospodarowania winien uzgodnić projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W przedmiotowej dokumentacji prac planistycznych znajduje się postanowienie Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 grudnia 2013 r., znak ZN.5150.179.2013.ZW, w którym uzgadnia przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania, jednakże pod pewnymi warunkami.

Warunkami koniecznymi, aby powyższe uzgodnienie było spełnione, Opolski Konserwator Zabytków w Opolu narzucił wprowadzenie następujących wytycznych (cyt.): „- w pkt 1 i 2 § 8 uzupełnić o numer stanowiska archeologicznego oraz numer wpisu do rejestru i numer stanowiska ujętego w ewidencji wojewódzkiej zlokalizowanej na obszarze planu nr 13 dz. gr 922, 921 i 920, z numeru wpisu do rejestru na numer stanowiska w miejscowości,

- na rysunku wyrysować stanowisko nr 13 (dz. gr. Nr 932, 921, 920)”.

Powyższe ustalenia nie zostały wprowadzone do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś, w związku z czym nie został spełniony niezbędny element procedury planistycznej, tj. pozytywnego uzgodnienia z Opolski Konserwator Zabytków w Opolu, wobec czego doszło do **istotnego naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego** i powoduje nieważność uchwały.

10. art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) poprzez dopuszczenie lokalizacji na terenie 3P/U przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, który znajdują się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, *zabrania się: (...) 3) lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania;*”.

Organ gminy w § 8 pkt 3 przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, zakazał *lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, za wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu infrastruktury technicznej w tym dróg oraz terenów 3P/U, 6P/U, 7P/U*, jednakże zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały nr XXXII/184/17 Rady Gminy Reńska Wieś z dnia 28 czerwca 2017 r., teren oznaczony symbolem 3P/U znajduje się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

W ocenie organu nadzoru powyższe doprowadziło do naruszenia art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne poprzez wprowadzenie możliwości lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. i przesądza o zasadności stwierdzenia **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego** w tej części;

11. § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, poprzez zastosowania odwołania do, a nie do ustępów uchwały.

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają:

w § 25 ust. 3, § 27 ust. 3 (cyt.): „Funkcje, o których mowa w pkt 2(...)”, w § 34 ust. 3 (cyt.): „na terenach, o których mowa w pkt 1 (...)”.

Powyższe zwroty błędnie odsyłają do punktów, a nie do ustępów uchwały, powodując w ten sposób brak możliwości jednoznacznego powiązania treści uchwały. Organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie zasad sporządzania** miejscowego planu, gdyż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi oraz powoduje brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalonej normy.

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 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 po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż:

- brak uzyskania pozytywnego uzgodnienia z Opolski Konserwator Zabytków w Opolu poprzez brak wprowadzenia warunków określonych w postanowieniu z 9 grudnia 2013 r., znak ZN.5150.179.2013.ZW;
- ustalenie zakazu zjazdów z dróg;
- ustalenie zamiennego przeznaczenia terenów,
- naruszenie ustaleń studium,
- brak zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie terenów rolnych na nierolne,
- brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu,
- zastosowanie odwołania do punktów, a nie do ustępów uchwały,

stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, które w konsekwencji z uwagi na pierwszy z postawionych zarzutów, tj. naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak uzgodnienia, skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

Stwierdzenie nieważności w całości planu miejscowego, na którym doszło do naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadnione jest akcesoryjnością względem ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś. Pozytywne uzgodnienie projektu miejscowego planu, z właściwymi organami, stanowi obligatoryjny element do zachowania poprawnej procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który określa art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego. Brak jakiegokolwiek etapu określonego w ww. przepisie powoduje stwierdzenie nieważności takiego planu, gdyż z konstrukcji uzgodnienia wynika, że treść obowiązującego i mającego przymiot wykonalności aktu uzgodnieniowego, uzależniającego możliwość wdrożenia danych rozwiązań do projektu aktu planistycznego gminy od uprzedniej zgody organu uzgadniającego (a zatem mającego charakter i skutek stanowczy, odróżniający się charakterem od opinii, niemającej obligatoryjnego wpływu na akt uzgadniany), wiąże w toku prac planistycznych organy gminy.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. brak wprowadzenia w treści uchwały parametrów dróg, powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, wyznaczenie na załączniku graficznym podwójnego obszaru o symbolu 41MN/U, Wojewoda ogranicza się do **wskazania**, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XXXII/184/17 Rady Gminy Reńska Wieś z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reńska Wieś, 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