



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 26 października 2017 r.

Poz. 2611

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.92.2017.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 18 października 2017 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) 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 uchwały nr XLII/614/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 8 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miasta Nysy w rejonie ulic Jagiellońskiej i Nowowiejskiej w części tekstowej dotyczącej:**

- § 10 pkt 3,

- § 24 pkt 2 w sformułowaniu „szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, przy czym w miejscu wskazanym na rysunku obowiązuje szerokość w liniach rozgraniczających: dla 1KDZ/1 – 18 m, dla 2KDZ/2 – 36 m i 1KDZ/3 – 20 m” zapisu „**dla 1KDZ/1 – 18 m, dla 2KDZ/2 – 36 m i**”.

#### UZASADNIENIE

Na sesji 8 września 2017 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miasta Nysy w rejonie ulic Jagiellońskiej i Nowowiejskiej.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 18 września 2017 r., w celu jej oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 9 października 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 Miejskiej w Nysie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego organu w dniu 13 października 2017 r. wpłynęły wyjaśnienia, nr PP.AU.6721.5.2015, Burmistrza Nysy.

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

1) **art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) poprzez nakaz zapewnienia bezpośredniego dostępu na terenie przeznaczonym pod funkcję inną niż infrastruktura.**

W § 10 pkt 3 przedmiotowej uchwały wskazano, iż dla terenów objętych niniejszym planem należy zapewnić dostęp dla potrzeb eksploatacyjnych i konserwacyjnych do istniejących i planowanych sieci infrastruktury technicznej.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (j.t. Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587) wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki.

W wymienionym przepisie nie uregulowano kwestii nakazania adresatom planu zapewnienia możliwości dostępu dla właścicieli odpowiednich sieci. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 683/14. Każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy danego terenu wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. 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. w ustawie Prawo energetyczne, rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego). 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).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż w powyższym zakresie doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**, co w konsekwencji powoduje nieważność ww. zapisu, gdyż doszło do przekroczenia władztwa planistycznego w zakresie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności. Wprowadzając ustalenia nakazujące dostęp do infrastruktury technicznej, określono w przedmiotowej uchwale stosunek między odrębnymi podmiotami cywilnoprawnymi, dla których została przewidziana odrębna procedura wydania decyzji administracyjnej.

**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 terenu o symbolu 1KDZ/2.**

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.

W § 24 pkt 2 przedmiotowej uchwały określono szerokość dla terenu o symbolu 2KDZ/2, jednakże brak jest określenia szerokości terenu 1KDZ/2. Dodatkowo należy zauważyć, iż na załączniku graficznym widnieje teren o symbolu 1KDZ/2 jak również w treści § 24.

Organ gminy w swoich wyjaśnieniach wskazał, iż pierwsza cyfra w symbolu 2KDZ/2 wynika z oczywistej omyłki pisarskiej, gdyż prawidłowo symbol dla wszystkich terenów ulic zbiorczych rozpoczyna się cyfrą 1.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż aby wyeliminować wątpliwości w interpretacji powyższego symbolu należałoby stwierdzić nieważność tego zapisu w § 24 pkt 2, aby możliwe było jednoznaczne odczytanie uchwalonej normy i możliwe powiązanie z treścią załącznika graficznego.

**3) § 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, z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu o symbolu 1KDZ/1.**

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 w części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, wobec czego należy stwierdzić, iż rozbieżne określenie szerokości terenu o symbolu 1KDZ/1, które w treści § 24 pkt 2 wynosi 18 m natomiast na załączniku graficznym wynosi ona 17,3 m, 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 r., 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*”.

Mając na uwadze powyższe oraz wyjaśnienia gminy, w których wskazano, iż prawidłowa wartość została określona na załączniku graficznym, organ nadzoru stwierdza nieważność zapisu w treści uchwały określająca szerokość terenu o symbolu 1KDZ/1, gdyż rozbieżność ta może powodować błędne odczytanie zapisów planu.

**4) art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. 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.**

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.

Przepis § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wskazuje, iż *prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zawierać w szczególności:*

1. *prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy;*

2. *prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy;*

3. *wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.*

Zgodnie z treścią art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, *rzecznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych.* Powołany przepis należy rozumieć w ten sposób, że wyłącznie rzeczoznawca majątkowy jest uprawniony do sporządzenia prognozy.

W dokumentacji pracy planistycznych co prawda znajduje się prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miasta Nysy w rejonie ulic Jagiellońskiej i Nowowiejskiej i została sporządzona zgodnie z § 11 ww. rozporządzenia, niemniej został ona sporządzona przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym.

W tym miejscu wskazać należy, iż brak elementów prognozy wynikający z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkowałaby stwierdzeniem, iż doszłoby do istotnego naruszenia prawa. Niemniej w niniejszej sprawie jedyną wadę przedmiotowej prognozy jest to, że została ona sporządzona przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym. Zarówno sądy administracyjne jak i Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniają praktykę sporządzania prognoz finansowych przez osoby nieposiadające uprawnień rzeczoznawców majątkowych uznając ją za naruszenie trybu sporządzania planu, tj. art. 17 pkt 5 w związku z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej naruszenie to nie jest naruszeniem istotnym w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu, a zatem takim, które mogłoby skutkować nieważnością planu, ponieważ prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i z tej racji nie ma charakteru wiążącego.

Jednakże podkreślić należy, iż sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego prognozy skutków finansowych zminimalizuje ryzyko wystąpienia wadliwości tego dokument, co w konsekwencji spowoduje, iż rada gminy nie będzie miała wątpliwości co do skutków finansowych wynikających z uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zatem mając powyższe na uwadze Wojewoda Opolski stwierdza, iż nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie.

Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkom, gdyż w ocenie tut. organu naruszenie to nie ma cech istotności.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 9 października 2017 r., Wojewoda przyjmuje otrzymane w ww. zakresie wyjaśnienia.

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 sprzeczne z prawem zapisy, tracą moc w **części tekstowej dotyczącej:**

- § 10 pkt 3,

- § 24 pkt 2 w sformułowaniu „szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, przy czym w miejscu wskazanym na rysunku obowiązuje szerokość w liniach rozgraniczających: dla 1KDZ/1 – 18 m, dla 2KDZ/2 – 36 m i 1KDZ/3 – 20 m” zapisu „*dla 1KDZ/1 – 18 m, dla 2KDZ/2 – 36 m i*”.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, 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.

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 XLII/614/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 8 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miasta Nysy w rejonie ulic Jagiellońskiej i Nowowiejskiej 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*