



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 16 marca 2017 r.

Poz. 832

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.11.2017.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 602/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławowie z dnia 26 stycznia 2017 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów.

UZASADNIENIE

Na sesji 26 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Namysławowie, 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/145/12 Rady Miejskiej w Namysławowie z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów, 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 Namysławowie podjęła uchwałę nr 602/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 2 lutego 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

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 Namysławowie 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 treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 – wieś Pawłowice Namysłowskie, w odniesieniu do obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 i stanowisko nr: 8, 9, natomiast w odniesieniu do załącznika nr 2 – wieś Smogorzów, obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 16, 17, 19, 30, 31, 32, 37, 44;

Ponadto brak opisu, iż załączniki nr 1 i nr 2 stanowią załącznik do uchwały nr 602/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławowie z dnia 26 stycznia 2017 r.

- 2) 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 § 2 pkt 16 niniejszej uchwały w definicji określającej tereny sportu i rekreacji, w § 11 ust. 3 pkt 3 dopuszczenia realizacji elementów małej architektury, § 42 ust. 3 w zakresie

pozostałych sieci, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- 3) 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 § 42 ust. 6 pkt 3 przedmiotowej uchwały.

Przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych;

- 4) 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 § 33 ust. 1 pkt 4 lit. a (cyt.) „*po uzgodnieniu z zarządcą drogi*”;
- 5) 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 § 12 ust. 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie w § 20 sprzeczne przeznaczenia terenu. Dla terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich 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;
- 7) art. 15 ust. 2 pkt 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 cmentarzu (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315), poprzez brak wprowadzenia do uchwały obowiązkowych ustaleń dla tej strefy sanitarnej;
- 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 § 25 pkt 2 (cyt.): „*Dla terenów, o których mowa w pkt a (...)*”.

Ponadto na załącznikach graficznych nie powołano się na aktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów.

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

Dnia 21 lutego 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie (pismo z 22 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.): „*Nie wszystkie obiekty umieszczone w § 7 ust. 1 i § 9 ust. 1 MPZP Pawłowice Namysławskie i Smogorzów zostały umieszczone na rysunku (...) Obiekty, które nie zostały umieszczone na tym rysunku i tak podlegają ochronie stosowanie do postanowień części tekstowej MPZP Pawłowice Namysławskie i Smogorzów, 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 Pawłowice Namysławskie i Smogorzów, a ich ochrona wynika już z samego faktu umieszczenia ich w części tekstowej (...)*”

W lewym górnym rogu strony zarówno na str. 27 (dla rysunku nr 1) oraz 64 (dla rysunku nr 2) wyraźnie wskazano, że rysunki te stanowią załączniki do MPZP Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów (z odwołaniem do daty i numeru uchwały)."

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie 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 możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 – wieś Pawłowice Namysłowskie, w odniesieniu do obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 i stanowisko nr: 8, 9, natomiast w odniesieniu do załącznika nr 2 – wieś Smogorzów, obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 16, 17, 19, 30, 31, 32, 37, 44, **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 nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 17, 19, 30, 31, 32, 37, 44 i stanowisk nr: 8, 9, gdyż w treści § 7 ust. 1 i § 10 ust. 1 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów widnieje zapis (cyt.): *oznaczonych graficznie na rysunku planu, wobec czego na załączniku graficznym powinny znaleźć się powyższe obiekty i stanowiska.*

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

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określenie w § 2 pkt 12 niniejszej uchwały w definicji określającej usługi komercyjne, w § 2 pkt 16 niniejszej uchwały w definicji określającej tereny sportu i rekreacji, w § 11 ust. 3 pkt 3 dopuszczenia realizacji elementów małej architektury, § 42 ust. 3 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 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 § 2 pkt 16 omawianej uchwały przez tereny sportu i rekreacji *należy rozumieć tereny, na których realizowane są różne formy rekreacji sportowej z wykorzystaniem istniejącego i dostosowanego do tych form ukształtowania terenu i urządzeń z nim związanych tj. boiska otwarte, lodowiska sezonowe, strzelnice sportowe, korty tenisowe, tory wypoczynkowe itp.* W § 11 ust. 3 pkt 3 *elementy małej architektury (tablice informacyjne, słupy ogłoszeniowe, kioski kolportażu prasy itp.)* (...) oraz w § 42 ust. 3 *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 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 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 Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów - 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 ww. zakresie.

Naruszenie art. 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 § 33 ust. 1 pkt 4 lit. a (cyt.) „po uzgodnieniu z zarządcą drogi”, Przewodniczący Rady Miejskiej, 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., 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 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 § 12 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, zatem 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 powyżej 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 obsługanej komunikacyjnie i inżynieryjnie. 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 § 20 sprzecznego przeznaczenia terenu, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie tłumaczy, iż ustalenia w powyższym przepisie uwzględniają istniejące zagospodarowanie terenu.

Na tle ukształtowanej już linii orzeczniczej 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 warunków w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 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 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., Przewodniczący wyjaśnia, iż w plan odnosi się do istniejących cmentarzy i zastosowanie szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń byłoby powtórzeniem przepisów lub naruszeniem zasad sporządzania planu.

Rada Gminy Namysłów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pomimo 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 cmentarzy*”. 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 studzień, 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 budowy lub przebudowy cmentarza obowiązkowo sporządza się plan miejscowy zawierający ograniczenia dotyczące przeznaczenia terenu spowodowane lokalizacją cmentarza, w tym strefę sanitarną. Stanowisko to potwierdza wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. (II OSK 1624/11) stwierdzający, iż (cyt.) *wyznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenem szczególnym są tereny cmentarzy ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. A zatem opisane regulacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania. W tym miejscu wskazać należy, iż gdyby miejscowy plan nie wprowadzał strefy ochronnej o treści określonej w powołanym rozporządzeniu, to realizacja cmentarza mogłaby być niemożliwa. Bowiem między uchwaleniem planu miejscowego, a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym pozbawić gminę możliwości budowy cmentarza. Z tych względów wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*”

W ocenie tut. organu brak wprowadzenia ograniczeń w związku ze strefą sanitarną od cmentarza **stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

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 w Namysłowie wyjaśnia, iż miejscowy plan zagospodarowania wsi Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów stanowi około 2562 ha powierzchni terenu, wobec czego można uznać, że zachodzi szczególny przypadek związku z znaczną powierzchnią terenu.

Wojewoda Opolski **przyjmuje** wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej odnośnie zastosowanie 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 § 25 pkt 2 wystąpiło w wyniku omyłki oraz wskazał prawidłowy zapis. Natomiast powołanie się 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. 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.

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają: w § 25 pkt 2 (cyt.): „*Dla terenów, o których mowa w pkt a ustala się (...)*”. Powyższe zwroty błędnie odwołują do nieistniejących punktów, jednakże określenie w treści, iż powyższe obowiązki dotyczą terenu o przeznaczeniu – las, co daje możliwość jednoznacznego powiązania z w § 25 pkt 2 uchwały. Organ nadzoru w tym przypadku ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi.

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, zastosowania zwrotu „itp.”, nakaz uzgodnienia z zarządcą drogi, określenia ilości zabudowy, sprzecznego przeznaczenia terenu, brak wprowadzenia ograniczeń dla strefy sanitarnej, 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. 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 nieważnością uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr 602/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pawłowice Namysłowskie i Smogorzów, 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