



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Poz. 1047

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.15.2017.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 31 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 621/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 24 lutego 2017 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Woskowice Małe.

UZASADNIENIE

Na sesji 24 lutego 2017 r. Rada Miejska w Namysławie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą nr XXXVIII/376/10 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukowa Śląska, Baldwinowice, Woskowice Małe i Igłowice, zmienionej uchwałami: nr XII/142/12 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 1 marca 2012 r., nr 176/VII/16 Rady Miejskiej W Namysławie z dnia 24 marca 2016 r. a także stwierdzając, że miejscowy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów, podjęła uchwałę nr 621/VII/17 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Woskowice Małe. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 3 marca 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 14 lutego 2017 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Namysławie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (j.t. Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), poprzez:
 - brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1, w odniesieniu udokumentowanych stanowisk archeologicznych o nr: 8,
 - zastosowania innego nazewnictwa w § 4 pkt 8 oraz § 23 ust. 1 pkt 1 treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z treścią legendy na załączniku graficznym nr 1 w odniesieniu do terenu U/ZP,
 - brak odpowiedniego oznaczenia barwnego dla terenów oznaczonych symbolami: 1÷9MN/U;
- 2) art. 14 ust 1 i 2, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) poprzez brak zgodności obszaru określonym na załącznikach graficznych do uchwały intencyjnej Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 9 lipca 2010 r.

nr XXXVIII/376/10 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukowa Śląska, Baldwinowice, Woskowice Małe, Igłowice, zmienioną uchwałą nr XII/142/12 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 1 marca 2012 r., zmienioną uchwałą nr 176/VII/16 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 marca 2016 r. z obszarem ujętym na rysunku obejmującej obszar wsi Woskowice Małe i uchwały nr 621/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 25 lutego 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Woskowice Małe;

- 3) art. 9 ust. 4. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 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 zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów w zakresie minimalnej powierzchni działki dla zabudowy zagrodowej. W § 13 pkt 4 lit. a przedmiotowej uchwały *dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM: a) powierzchnia działek nie może być mniejsza niż 1500 m²*, natomiast na str. 157 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów określono, iż *minimalna powierzchnia działki dla zabudowy wolnostojącej to 600 m²*;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia parametrów i wskaźników dla terenu o symbolu 1U, 1U/ZP, 1÷20 ZL;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez określenie w § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz § 31 ust. 2 sprzecznego parametru określającego szerokość drogi zbiorczej klasy Z – zbiorcza;
- 6) 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 14 niniejszej uchwały w definicji określającej zieleni towarzyszącej, w § 16 ust. 2 pkt 11, § 17 ust. 2 pkt 9, § 18 ust. 2 pkt 8, § 21 ust. 2 pkt 8 dopuszczenia wzbogacenia formy dachu, § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a dopuszczenia obiektów związanych z funkcją terenu, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 7) § 12 pkt 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych rozstrzygnięcia organu w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego.
Dołączone do dokumentacji rozstrzygnięcie dotyczy innej miejscowości tj. wsi Rychnów;
- 8) art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 16 ust. 2 pkt 12 oraz § 18 ust. 2 pkt 10 przedmiotowej uchwały, stanowisk postojowych dla terenów usług. Na terenie o symbolach 1÷ 9MN oraz 1÷3RM nie dopuszcza się zabudowy usługowej;
- 9) art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu wpływu uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na finanse publiczne, w tym na budżet gminy;
- 10) 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;
- 11) art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów;
- 12) 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 § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 2 (cyt.): „z zastrzeżeniem lit. a - b”.

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

20 marca 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie (pismo z 20 marca 2017 r., znak Or.0002.2.2017.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.): „- stanowisko archeologiczne nr 8 znajduje się na rysunku planu, - U/ZP teren zabudowy, zieleni urządzonej, jest jednoznacznie powiązany z treścią uchwały. Legenda rysunku miejscowego jest znakiem graficznym, natomiast ustalenia treści § 23 są ustaleniami określającymi przeznaczenie terenu, które muszą szerzej definiować przeznaczenie terenu w stosunku do znaku graficznego, - tereny od 1-9MN/U są oznaczone kolorem brązowym zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w niniejszym rozporządzeniu nie istnieje oznaczenie graficzne dla terenu MN/U. zastosowano więc oznaczenia graficznego jak dla zabudowy mieszkaniowej nie jest sprzeczne z rozporządzeniem (§ 9.4)”

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Namysławie pod kątem zapisów z art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Gminy Namysłów uchwalając niniejszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszył **istotnie zasady sporządzania planu miejscowego** poprzez brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1, w odniesieniu do stanowiska nr: 8. 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, (cyt.): *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 bowiem możliwości powiązania załącznika graficznego z treścią przedmiotowego planu miejscowego.

Odnosnie braku odpowiedniego oznaczenia barwnego dla terenów oznaczonych symbolami 1÷9MN/U, organ nadzoru stwierdza, iż narusza ono § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w odniesieniu do załącznikiem nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., który określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznaczono obszary o symbolach 1÷9MN/U, które zostały oznaczone kolorem ciemnobrązowym. Zgodnie z ww. załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury ww. oznaczenie barwne zostało zarezerwowane dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia zasady sporządzania planu miejscowego i Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż wyznaczenie obszaru kolorem, który został zarezerwowany dla innego przeznaczenia może powodować błędne zinterpretowanie obszaru.

Odnosnie zastosowania innego nazewnictwa w § 4 pkt 8 oraz § 23 ust. 1 pkt 1 treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z treścią legendy na załączniku graficznym nr 1 w odniesieniu do terenu U/ZP, Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej.

W odniesieniu do naruszenia art. 14 ust 1 i 2, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności granic obszaru na załączniku graficznym do uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z granicami uchwał intencyjnych, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysławie przyznaje rację organowi nadzoru, iż obszar obejmujący działki nr 10 i nr 50 znajdują się poza granicami wyznaczonymi przez załączniki graficzne uchwał intencyjnych, jednakże działka nr 11 znajduje się w zakresie opracowania. Rozbieżność ta wynika z braku precyzyjnej mapy dla załączników graficznych uchwał intencyjnych. Intencją gminy było sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obrębu geodezyjnego.

Z analizy przedstawionej dokumentacji wynika, że ostateczny przebieg granic planu został określony w toku sporządzania projektu planu, co spowodowało przedłożenie do uchwalenia Radzie Miejskiej w Namysławie zmienionego zakresu w stosunku do uchwały intencyjnej. W rezultacie dokonanej przez organ nadzoru oceny pod kątem zgodności z prawem uchwały nr 621/VII/17 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 25 lutego 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Woskowice Małe oraz prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej, należy stwierdzić, że dokonanie przez Burmistrza Namysłowa opisanej wyżej zmiany w stosunku do granic obszaru określonych w uchwale Rady Miejskiej Namysławie z dnia 9 lipca 2010 r. nr XXXVIII/376/10 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukowa Śląska, Baldwinowice, Woskowice Małe, Igłowice, zmienioną uchwałami: nr XII/142/12 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 1 marca 2012 r. i nr 176/VII/16 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 24 marca 2016 r., **stanowi naruszenie właściwości**

organów, skutkujące stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Niezgodność wynika z tego, iż załącznik nr 1 do uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został powiększony w północnej części planu o działkę nr 10 oraz we wschodniej części o działkę nr 50 w porównaniu do załącznika nr 3 uchwały intencyjnej nr XII/142/12 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 1 marca 2012 r. oraz załącznika nr 4 uchwały zmieniającej nr 176/VII/16 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 marca 2016 r.

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

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

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

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

Odnosnie terenu znajdującego się na działce nr 11 Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego.

Naruszenie art. 9 ust. 4 i 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 Namysłów w zakresie minimalnej powierzchni działki dla zabudowy zagrodowej, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): *„na stronie 157 SUIKZP gminy Namysłów określono minimalne parametry działki dla terenów zabudowy mieszkaniowej oznaczonej symbolem MN, w studium nie określono parametrów dla zabudowy zagrodowej. Gdyby jednak uznać, iż zabudowa jest formą zabudowy mieszkaniowej to określenie minimalnej powierzchni działki – 600 m² zawiera się w powierzchni 1500 m² ustalonej w mpzp i spełnia warunek określony w SUIKZP”*.

Uchwała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Woskowiec Małe, gmina Namysłów w § 13 pkt 4 ustala powierzchnię działek dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM, które nie może być mniejsza niż 1500 m². Natomiast Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Namysłowie nr 249/VII/16 z dnia 21 lipca 2016 r. zawiera zapisy, które stanowią sprzeczność z ustaleniami przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego granice obszaru objętego zmianą miejscowego planu znajdują się na terenie oznaczonym w studium symbolem „MN” - „tereny zabudowy mieszkaniowej”. Na stronie 156 studium uwarunkowań znajduje się zapis odnoszący się do terenów „MN” dopuszczono dla tych terenów (cyt.) zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z towarzyszącymi usługami,

zabudowę zagrodową, zabudowę lotniskową, usługi agroturystyki i turystyki, funkcje związane z obsługą rolnictwa, infrastrukturę techniczną, parkingi i garaże; w dalszej części znajdują się zapisy dotyczące parametrów i wskaźników dla ww. terenu (cyt.) „*forma zabudowy: wolnostojąca (przeważająca), minimalna powierzchnia działki dla zabudowy wolnostojącej to 600 m²*”. Nie można uznać wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej Namysłowie, iż w projekcie zmiany miejscowego planu wprowadzono ustalenia zgodne z ww. zapisami studium. Zapisy studium określają konkretną wartość minimalnej powierzchni działki dla zabudowy wolnostojącej znajdującej się na obszarze oznaczonym symbolem „MN”. Natomiast przez tereny zabudowy mieszkaniowej „MN” należy rozumieć m.in. zabudowę zagrodową, czyli de facto powyższy parametr dotyczący powierzchni działki dotyczy także zabudowy zagrodowej.

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do minimalnej powierzchni działki, stanowią **istotne naruszenie ustaleń** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Namysłowie nr 249/VII/16 z dnia 21 lipca 2016 r., gdyż zapisy studium wyraźnie wskazują minimalną powierzchnię działki dla zabudowy każdego przeznaczenia terenu. 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*”.

Naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia parametrów i wskaźników dla terenów o symbolach 1U, 1U/ZP, 1÷20 ZL, Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): „*Dla terenu oznaczonego symbolem 1U – kościół wpisany jest do ewidencji zabytków, nie przewiduje się zmiany przeznaczenia terenu i realizacji innej funkcji niż dotychczasowa, brak jest w związku z tym wskaźników zabudowy. Teren oznaczony symbolem 1U/ZP, znajduje się w rejestrze zabytków i wszelkie działania podejmowane są zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego nie może naruszać regulacji wynikających z innych ustaw. Dla terenów ZL – teren lasów (faktycznie użytkowanych – użytki Ls) nie ustala się parametrów dla zabudowy związanej z produkcją leśną ponieważ realizacja takiej zabudowy jest uwarunkowana ewentualnymi potrzebami związanymi z produkcją leśną i brak przesłania do ich określania. Natomiast uzbrojenie terenu nie jest zabudową więc nie określają ich współczynniki*”.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym określa się m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*.

W § 19 uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie wskazano teren oznaczony symbolem 1U jako tereny zabudowy usługowej z zakresu usług publicznych - kościoły. Dla terenu o symbolu 1U/ZP określonego w § 23 ust. 1 ustalono przeznaczenie podstawowe jako teren zabudowy usługowej z zakresu usług publicznych i zieleni urządzonej. Natomiast dla terenów o symbolach 1÷20 ZL określono przeznaczenie podstawowe – lasy, jednakże dopuszczono lokalizację zabudowy związanej z produkcją leśną (§ 25 przedmiotowej uchwały). Jednakże w dalszej części nie określono obligatoryjnych ustaleń dla ww. obszarów.

Określenie wszystkich wymienionych parametrów powinno być dokonane w sposób precyzyjny (np. liczbą, ułamkiem, procentem). Wymóg ten obowiązuje również w sytuacji, gdy celem było utrzymanie zabudowy w aktualnej, istniejącej formie. Trzeba jednak pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowany do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców, np. do osób, które w przyszłości uzyskają tytuł prawny do terenów objętych planem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13).

W tym miejscu zaznaczyć też warto, że parametry zabudowy (w tym linie zabudowy) należy określić dla wszystkich terenów, na których dopuszczona jest zabudowa z uwzględnieniem ich charakteru.

W ocenie Wojewody Opolskiego brak obligatoryjnych ustaleń dla terenu 1U, 1U/ZP, 1÷20 ZL stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie wyjaśnia, iż określenie sprzecznego parametru określającego szerokość drogi zbiorczej klasy Z – zbiorcza o symbolach 1KD-Z, 2KD-Z określono zgodnie ze stanem istniejącym i brak jest możliwości dostosowania ich do wymaganych parametrów.

W przedmiotowym planie miejscowym Rada Gminy ustaliła w § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a, iż *szerokość w liniach rozgraniczających dróg publicznych i dróg wewnętrznych: a) drogi zbiorcze oznaczone symbolem KDD-Z od 7 m do 20 m, zgodnie z rysunkiem planu, natomiast w § 31 ust. 2 dla terenów (...) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających od 7 m do 29 m, zgodnie z rysunkiem planu*, powodując w ten sposób określenie podwójnych i sprzecznych ze sobą ustaleń dla ww. terenów. Wojewoda Opolski stwierdza, iż powyższe stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, powodując brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalonej normy.

Odnosząc naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 2 pkt 14 niniejszej uchwały w definicji określającej zieleń towarzysząca, w § 16 ust. 2 pkt 11, § 17 ust. 2 pkt 9, § 18 ust. 2 pkt 8, § 21 ust. 2 pkt 8 dopuszczenia wzbogacenia formy dachu, § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a dopuszczenia obiektów związanych z funkcją terenu, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”, Przewodniczący zgadza się z organem nadzoru, zastosowanie zwrotu „itp.” jest błędne i jest nieuprawnione.

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 określenia 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**.

Brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych rozstrzygnięcia organu w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, które stanowi naruszenie § 12 pkt 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie przesyłał wraz z wyjaśnieniami.

Organ nadzoru ogranicza się do **wskazania**, iż zgodnie z § 12 pkt 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych składającej się m.in. z rozstrzygnięcia organu w sprawie rozpatrzenia uwag.

Naruszenie art 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 16 ust. 2 pkt 12 oraz § 18 ust. 2 pkt 10 przedmiotowej uchwały stanowisk postojowych dla usług na terenach, dla których nie dopuszczono przeznaczenia obszaru pod usługi, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*Ustawa prawo budowlane dopuszcza przeznaczenie do 30% budynku mieszkalnego na usługi. Tak więc na terenach od 1MN do 9MN pomimo, iż nie ustalono w planie zabudowy usługowej mogą pojawić się usługi i w tym przypadku należy zapewnić miejsca postojowe zgodnie ze wskaźnikami określonymi w mpzp. Podobna sytuacja dotyczy zabudowy zagrodowej gdzie również można spodziewać się formy usług*”.

W § 16 ust. 1 przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono dla terenów wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonymi symbolami 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN ustala się:

- 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;
- 2) dopuszcza się:
 - a) dojazdy jako drogi wewnętrzne,
 - b) miejsca postojowe,
 - c) obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej,
 - d) zieleń towarzyszącą,
 - e) obiekty gospodarcze w tym garaże wolnostojące”.

Natomiast w § 16 ust. 2 pkt 12 ustalono, iż *stanowiska postojowe na każdej działce – minimalne wskaźniki: 1 stanowisko na jedno mieszkanie oraz 1 stanowisko na 30 m² p. u. usług w tym pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ilości wynikającej z przepisów odrębnych.*

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, organ gminy nie miał podstaw do określania stanowisk postojowych dla usług, gdyż przeznaczenie te nie zostało dopuszczone na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Podobna sytuacja ma miejsce w § 18 ust. 1 ww. uchwały wyznaczająca tereny zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM, dla którego nie określono przeznaczenia uzupełniającego lub dopuszczenia usług. Natomiast w § 18 ust. 2 pkt 10 ustalono, iż *należy zapewnić stanowiska postojowe na każdej działce – minimalne wskaźniki: 1 stanowisko na jedno mieszkanie oraz 1 stanowisko na 30 m² p. u. usług w tym pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ilości wynikającej z przepisów odrębnych.* Biorąc pod uwagę powyższe Wojewoda Opolski stwierdza, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu do uchwały wpływu uchwalonego planu miejscowego na finanse publiczne, w tym na budżet gminy, Przewodniczący wyjaśnia (cyt.): „*Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do uchwały dołączono załącznik nr 3 „Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych”, a także zawarto informację w uzasadnieniu iż związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie występują inwestycje z zakresu zadań własnych gminy. Natomiast w prognozie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego znajdują się informacje mające wpływ na finanse gminy, które były omawiane na komisjach gminy przed uchwaleniem planu*”.

Zgodnie ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 18 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777) oraz braku przepisów przejściowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem wraz z uzasadnieniem, które zawiera w szczególności:

1. sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;
2. zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;
3. wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Do organu nadzoru wypłynęła uchwała wraz z załącznikami i uzasadnieniem. W uzasadnieniu nie zawarto informacji jaki konkretny wywiera uchwała na finanse publiczne, w tym budżet gminy, zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 3.

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda Opolski stwierdza, iż organ gminy nie był zwolniony zawarcia informacji odnośnie wpływu miejscowego planu zagospodarowania na finanse publiczne, gdyż wynika to wprost z przepisów art. 15 ust. 1 pkt 3.

Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż został naruszony art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnośnie naruszenia art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w związku art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez sporządzenie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż (cyt.): „zgodnie z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zasad określenia wartości nieruchomości do zasad określenia wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalenia planów lub zmiany planów, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określenia tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem w przypadku uchwalonego planu zastosowano przepis art. 174 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w który stanowi, że rzeczoznawca majątkowy może, ale nie musi, sporządzać opracowania skutków finansowych uchwalenia planu lub zmiany planu w odróżnieniu od określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością. Należy również zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem sądowym opracowanie prognozy skutków finansowych przez rzeczoznawców majątkowych nie jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu (wyrok WSA II SA/Rz 888/08), a faktyczne skutki finansowe związane z uchwaleniem lub zmianą planu w zakresie obniżenia wartości lub wzrostu wartości nieruchomości dokonywane są w momencie zbycia nieruchomości na podstawie operatów przygotowanych przez rzeczoznawców majątkowych”.

Organ nadzoru ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tut. organu naruszenia te nie miały cech istotności.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie przedstawił wyjaśnienia na zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy potwierdził, iż przedmiotowy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednak skoro jest to rozstrzygnięcie rady gminy, to powinno zostać podejmowane w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały w sprawie planu miejscowego. Zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalony plan nie narusza ustaleń studium jest nieistotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek należy podjąć uchwałę o nienaruszeniu ustaleń studium przed uchwaleniem miejscowego planu lub zapis ten umieścić w części wstępnej.

Naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż miejscowy plan zagospodarowania wsi Woskowice Małe stanowi 778 ha powierzchni terenu, wobec czego można uznać, że zachodzi szczególny przypadek w związku z znaczną powierzchnią terenu objętego planem.

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

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały tj w § 24 ust. 2 oraz w § 25 ust. 2 wystąpiło w wyniku omyłki wynikającej z transportowania tekstu uchwały do legislatora XML.

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają w § 24 ust. 2 oraz w § 25 ust. 2 (cyt.): „z zastrzeżeniem lit. a - b”. Powyższe zwroty błędnie odwołują do punktów literowych, jednakże określenie w treści, iż powyższe ograniczenia dotyczą dopuszczeń na terenie rolnym i lasów, co daje możliwość jednoznacznego powiązania z treścią w § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 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, naruszenie właściwości organów, o których mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zapisy naruszające ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, brak określenia parametrów i wskaźników, określenia parametru miejsc postojowych dla usług dla terenu, na których nie dopuszczono zabudowy usługowej, 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. brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych rozstrzygnięcia organu w sprawie rozpatrzenia uwag, brak zamieszczenia w uzasadnieniu wpływu miejscowego planu zagospodarowania na finanse publiczne, w tym na budżet, wykonanie prognozy finansowej przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, zamieszczenie w podstawie prawnej twierdzenia, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, brak wyjaśnienia zastosowania skali, zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów 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.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr 621/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Woskowice Małe, 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
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Radosław Miązek