



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 listopada 2017 r.

Poz. 2821

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.99.2017.MK WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 listopada 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 XXIX/240/2017 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu** z dnia 3 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w miejscowości Dobrodzień

UZASADNIENIE

Na sesji 3 października 2017 r. Rada Miejska w Dobrodzieniu podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w miejscowości Dobrodzień.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 9 października 2017 r., w celu jej oceny pod kątem jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 3 listopada 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) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrodzieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego do dnia 7 listopada 2017 r. nie wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrodzieniu.

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

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie określenia obowiązkowo przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, dla terenów przeznaczonych pod drogi, pomiędzy drogami różnych kategorii, nie zostały wprowadzone linie rozgraniczające. Organ nadzoru dopatrył się takich nieprawidłowości pomiędzy skrzyżowaniami dróg o symbolach:

- 1KDL i 1KDD

- 1KDL i 2KDL i 3KDL

- 2KDL i 4KDD

- 3KDL i 4KDD

- 3KDD i 2KDD

- 1KDD i 2KDD.

Obligatoryjnie plany miejscowe w oparciu o powyżej zapisy muszą zawierać przeznaczenie oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W powyższych przypadkach przeznaczenie terenu jest podobne, tereny te są przeznaczone pod tereny dróg publicznych, niemniej są różnej klasy, a tym samym zawierają różne zasady zagospodarowania tj. szerokość w liniach rozgraniczających.

Symbol KDL przeznacza się pod teren drogi publicznej klasy lokalnej o szerokości w liniach rozgraniczających od 13,0 m do 18,0 m, KDD teren drogi publicznej klasy dojazdowej o szerokości w liniach rozgraniczających min. 10,0 m, KDW teren drogi wewnętrznej o szerokości w liniach rozgraniczających min. 5,0 m. Brak linii rozgraniczającej pomiędzy powyższymi skrzyżowaniami dróg powoduje połączenie się wszystkich kategorii występujących w planie, jest niejednoznaczne gdzie kończą się poszczególne drogi. Dodatkowo należy wskazać, iż dla drogi o symbolu KDL przeznaczeniem dopuszczalnym są sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, zieleń, urządzenia komunikacyjne związane z obsługą ruchu. Natomiast dla dróg o symbolu KDD przeznaczeniem dopuszczalnym są tylko sieci i urządzenia infrastruktury technicznej. Potwierdza to, iż w powyższej sytuacji do naruszenia dochodzi, gdyż są to tereny nie tylko o różnych zasadach zagospodarowania ale również o różnym przeznaczeniu tj. 1KDL i 1KDD, 2KDL i 4KDD, 4KDD i 3KKDL, dla których nie wprowadzono linii rozgraniczającej.

W rozdziale I przepisów ogólnych w § 5 znajduje się słowniczek użytych pojęć, w którym w pkt 5 wyjaśniona zostaje definicja terenu. Przez teren *należy rozumieć teren wydzielony liniami rozgraniczającymi na rysunku planu i oznaczonych symbolem cyfrowo literowym*. Potwierdza to fakt, iż każdy z terenów jaki został wpisany na rysunku graficznym powinien posiadać linie rozgraniczające również tereny, które mają takie samo przeznaczenie, ale posiadają swój odrębny symbol cyfrowo-literowy, a więc dotyczy to wszystkich dróg jakie zostały wyodrębnione w planie.

Jak 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.*”

Brak obligatoryjnych ustaleń jakimi są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania dla terenów 1KDL, 2KDL, 3KLD, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

- 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 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 zamieszczenia obowiązkowych wskaźników kształtowania zabudowy odnoszących się do wysokości budynków oraz geometrii dachów dla istniejącej zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 1MW oraz 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU.

Organ nadzoru dopatrywał się naruszenia kolejnych obligatoryjnych ustaleń jakimi są wskaźniki kształtowania zabudowy. W uchwale w § 8 ust. 6 i 7 dopuszcza się aby istniejące budynki mogły być rozbudowywane, przebudowywane oraz nadbudowywane. Natomiast w rozdziale dotyczącym szczegółowych zasad zagospodarowania terenów nie wprowadza się zapisów na jakich zasadach istniejąca zabudowa może się przekształcać. W uchwale zostały zapisane parametry odnoszące się wyłącznie do zasad kształtowania nowej zabudowy. Określenie wysokości budynków oraz geometrii dachów dla istniejącej zabudowy 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 wskaźniki zabudowy należy określić dla wszystkich terenów, na których dopuszczona jest zabudowa.

W ocenie Wojewody Opolskiego brak obligatoryjnych wskaźników dla istniejącej zabudowy stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

- 3) § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak podania źródła z jakiego pochodzi wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, znajdujący się na załączniku graficznym nr 1 stanowiącym rysunek planu w skali 1:2000.

W prawej dolnej części załącznika graficznego został umieszczony wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrodzień bez wskazania uchwały, którą przyjęto powyższe studium. Zapis numeru uchwały z jakiej został sporządzony wyrys ułatwia odnalezienie pełnego dokumentu na podstawie którego został sporządzony fragment studium.

Organ nadzoru w tym przypadku ogranicza się jedynie wskazania iż doszło do omyłki, która nie stanowi istotnego naruszenia, taki zapis nie powoduje problemów z interpretacją planu.

- 4) § 4 oraz § 8 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- w części tekstowej zastosowano symbol ZN teren zieleni nieurządzonej,
w części graficznej w legendzie symbol Zn teren zieleni nieurządzonej;
- w części tekstowej symbol KDL teren ulicy publicznej klasy lokalnej, w części graficznej KDL teren drogi publicznej- ulicy lokalnej;
- w części tekstowej symbol KDD teren ulicy publicznej klasy dojazdowej,
w części graficznej teren drogi publicznej klasy lokalnej;

Wojewoda powyższe błędnie sformułowane zapisy traktuje jako omyłki pisarskie, gdyż istnieje łatwość powiązania zastosowanych symboli i ich opisów. Według ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440) ulica oznacza *drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe*, a więc zastosowanie błędnie opisu ulicy jako drogi nie stanowi trudności interpretacyjnej gdyż są tożsame. Jednakże należy podkreślić, że 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.

Organ nadzoru ogranicza się w tym przypadku jedynie do **wskazania iż doszło do naruszenia prawa**.

- 5) 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. z 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: 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 to 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.

Wojewoda Opolski w powyższym zakresie ogranicza się jedynie do **wskazania, iż doszło do naruszenia prawa.**

Organ nadzoru dodatkowo informuję, że zastosowanie skali mapy 1:2000 jest podyktowane tylko w uzasadnionych sytuacjach. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w przypadku sporządzania rysunku planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni. W przypadku powyższej uchwały nie ma zastosowania żaden z tych przypadków, tym samym **wskazuje, iż w tej sytuacji również doszło do naruszenia prawa.**

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z § 12 pkt 19 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokumentacja prac planistycznych składa się m.in. z uchwały rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy, wraz z załącznikami i uzasadnieniem. W uzasadnieniu, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarta jest informacja dotycząca m. in. 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. Gmina w swoim uzasadnieniu stwierdza, iż nie posiada opracowania p.t. *Ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrodzień*. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27. Powyższa regulacja została wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu w dniu 23 marca 2003 r. (j.t. Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717).

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda Opolski stwierdza, iż organ gminy nie był zwolniony z przeprowadzenia oceny aktualności studium oraz planów miejscowych, gdyż wynika to wprost z art. 32 ust. 2 ww. ustawy, które obowiązywały przed wprowadzeniem uszczegółowienie, co do zawartości uzasadnienia.

Wojewoda Opolski ogranicza się do **wskazania**, iż został naruszony art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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*. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Uchylenie części zapisów kontrolowanej uchwały wiązałoby się z ingerencją w przyznaną w art. 3 u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym gminy i mogłoby również wprowadzić zbyt daleko idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami, stwierdza, iż sprzeczne zapisy odnoszące się do miejscowego planu stanowiące:

- brak obligatoryjnych ustaleń jakimi są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania dla terenów 1KDL, 2KDL, 3KLD, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD,
- brak obligatoryjnych wskaźników dla istniejącej zabudowy tj. wysokości budynków oraz geometrii dachów dla symbolu 1MW oraz 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU

stanowią podstawę do unieważnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowości Dobrodzień w całości. Powyższe spowodowane jest wieloma naruszeniami zasad sporządzania miejscowego planu. Nie znajduje uzasadnienia w analizowanym przypadku unieważnienie jego zapisów w części, bowiem powodowałoby to konieczność wyeliminowania fragmentów miejscowego planu, co w ostateczności doprowadziłoby do braku jego czytelności, przejrzystości i kompletności planu. Pozostawienie terenów przeznaczonych pod zabudowę bez infrastruktury technicznej jest niezasadne, plan taki nie spełnia obligatoryjnych elementów w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak również bardzo ważnego wymogu wynikającego z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jakim jest wymóg dostępności do drogi publicznej.

Biorąc pod uwagę charakter naruszeń oraz fakt, iż w przedmiotowej sprawie wprowadzone wadliwe zapisy dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należało stwierdzić nieważność analizowanej uchwały przyjmującej ten plan w całości.

W związku z niezgodnością uchwały nr XXIX/240/2017 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 3 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w miejscowości Dobrodzień z prawem, 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 Kaluża-Swoboda