

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IG.VI.NC.7042-82/10
Wojewody Opolskiego**

z dnia 6 maja 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLV/672/10 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 31 marca 2010 r.** w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego Gminy Nysa obejmującego śródmieście Nysy z terenami przyległymi – **w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem A4, MN1, MN2, MN3, MN4, MN10, MN16, MN17, UO6, a także terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MW44 oraz w części dotyczącej działek 70/44 i 70/55 – w granicach objętych uchwałą.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2010 r., Rada Miejska w Nysie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XLV/672/10 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego gminy Nysa obejmującego śródmieście Nysy z terenami przyległymi.

W dniu 7 kwietnia 2010 r., Burmistrz Nysy przedstawił Wojewodzie Opolskiemu ww. uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru – pismem z dnia 29 kwietnia 2010 r. zawiadomił Gminę o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego, dotyczącego wskazanej wyżej uchwały i przedstawił w nim zarzuty, odnoszące się do części tekstowej oraz części graficznej wymienionej uchwały. Jednocześnie Wojewoda Opolski zapewnił organom Gminy możliwość czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu poprzez składanie wyjaśnień, dotyczących przedstawionych w piśmie zarzutów.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały ustalono, że w granicach obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego gminy Nysa obejmującego śródmieście Nysy z terenami przyległymi znajdują się tereny zamknięte.

Zgodnie z pozycją nr 888 i 889 wykazu, dołączonego do decyzji nr 45 Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MI z 2009 r. Nr 14, poz. 15) – **działki nr: 70/44 i 70/55**, położone w obrębie Śródmieście, w gminie Nysa (jednostka ewidencyjna Nysa-Miasto) zostały uznane za tereny zamknięte, zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. W celu potwierdzenia statusu wymienionych działek, w dniu 28 kwietnia 2010 r. Starosta Nyski przekazał wydruk wypisu z rejestru gruntów, z którego wynika, że działka nr 70/44 i działka nr 70/55 stanowią tereny zamknięte na podstawie powołanej wyżej decyzji. Ponadto, zgodnie z dyspozycją, zawartą w art. 10 ust. 2 pkt 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wykaz terenów zamkniętych, występujących na obszarze gminy Nysa został zamieszczony w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa (przyjętym uchwałą Nr XXXV/531/09 z dnia 28 sierpnia 2009 r.). W pkt 26 niniejszego wykazu znajduje się działka nr 70/28 (położona w obrębie Śródmieście, w gminie Nysa). Z informacji, posiadanych przez Wojewodę Opolskiego wynika natomiast, że w dniu 18 kwietnia 2005 r. nastąpił podział działki nr 70/28 na działki nr 70/42 i nr 70/43. Z kolei, w dniu 16 lutego 2006 r. dokonano podziału działki nr 70/43 na działki nr: 70/44-70/55. A zatem, bez względu na aktualność danych zawartych w obowiązującym studium gminy Nysa nale-

ży stwierdzić, że wskazuje ono właściwą lokalizację terenów zamkniętych, przewidzianą m.in. na działce nr 70/44 i nr 70/55.

Analiza załącznika nr 1 do uchwały Nr XLV/672/10 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 31 marca 2010 r. pokazuje natomiast, że na działkach nr: 70/44 i 70/55 wydzielono liniami rozgraniczającymi teren komunikacji kolejowej (o symbolu KK) oraz teren usług (o symbolu U1). Jednocześnie, z tekstu niniejszej uchwały wynika, że dla ww. terenów sporządzono karty, zawierające ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) teren zamknięty to teren o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Mając na uwadze szczególny charakter tych terenów, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym reguluje zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, gdy obejmuje on obszary, na których znajdują się tereny zamknięte. Przede wszystkim zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. regulacji, w odniesieniu do terenów zamkniętych - w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się natomiast ograniczenia w zagospodarowaniu i w korzystaniu z tych terenów, w tym zakaz zabudowy. W komentarzu do art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ([w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) zwrócono uwagę, że (cyt.): „<Ustalanie> polega na naniesieniu stosownych danych na część graficzną planu oraz na odpowiednim odniesieniu się do terenów zamkniętych w tekście uchwały, jeśli oczywiście takie tereny znajdują się w obszarze objętym ustaleniami m.p.z.p. Jak wynika z definicji terenów zamkniętych oraz z przepisu art. 4 ust. 2a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, <ustalania> terenów nie można utożsamiać z ich ustanawianiem, albowiem kompetencje w tym zakresie nie zostały przyznane radzie gminy uchwalającej m.p.z.p., lecz właściwym ministrom i kierownikom urzędów centralnych”. Warto dodać, że na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lokalizacja terenów zamkniętych następuje również w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a jak wiadomo ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Powołując się na przepisy § 7 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) projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych.

Przeprowadzona analiza stanu faktycznego oraz stanu prawnego sprawy wskazuje, że na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego gminy Nysa obejmującego śródmieście Nysy z terenami przyległymi nie ustalono granic terenów zamkniętych, jakie wynikają z decyzji nr 45 Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2009 r. oraz ze zgromadzonej dokumentacji sprawy. Linie rozgraniczające tereny komunikacji kolejowej (KK), zaznaczone na rysunku planu, sporządzonym w skali 1: 1.000 nie pokrywają się z granicami terenów zamkniętych, objętych kwestionowaną uchwałą. Ponadto, dla terenów położonych na działce nr: 70/44 i na części działki nr 70/55 - tekst przyjętego planu zawiera ustalenia, wynikające z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisów rozporządzenia. Tymczasem, zgodnie z art. 14 ust. 6 planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, a w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych (art. 4 ust. 3 ustawy). Oprócz tego, sposób ujęcia rozpatrywanej kwestii w omawianym planie wskazuje, że teren oznaczonym symbolem KK stanowi osobną jednostkę funkcjonalną, wydzieloną liniami rozgraniczającymi i charakteryzującą się odpowiednimi ustaleniami. Warto przy tym zauważyć, że linie rozgraniczające teren o różnym przeznaczeniu nie są tożsame z granicami terenów zamkniętych, które zgodnie z powołanym wyżej rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią osobny element rysunku projektu planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę ww. okoliczności, organ nadzoru stwierdził, że nastąpiło naruszenie określonych wcześniej zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – w zakresie dotyczącym terenów zamkniętych. Przypominam, że zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą m.in. zawartości aktu planistycznego (części tekstowej i graficznej, innych załączników), zawartych w nim ustaleń czy standardów dokumentacji planistycznej. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Tak więc każde naruszenie zasad sporządzania ww. aktu planistycznego powinno skutkować stwierdzeniem przez organ nadzoru nieważności przyjętej w tej sprawie uchwały.

Jednym z powodów uruchomienia działań nadzorczych przez Wojewodę Opolskiego w stosunku do uchwały Nr XLV/672/10 Rady Miejskiej w Nysie jest także sprzeczność pomiędzy ustaleniem przeznaczenia niektórych terenów w części tekstowej planu a przeznaczeniem, wynikającym z rysunku planu oraz z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Chodzi w szczególności o tereny oznaczone symbolem: **A4, MN1, MN2, MN3, MN4, MN10, MN16, MN17, UO6**. W § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Nysie przyjęła, że obszar miasta dzieli się na tereny o podstawowych funkcjach, które są opisane symbolem jego wiodącej funkcji i numerem porządkowym. Przy czym przeznaczenie podstawowe należy rozumieć jako przeznaczenie terenu, które dominuje na danym terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi (§ 8 uchwały). Natomiast, zgodnie z zamieszczonym w uchwale słownikiem użytych pojęć - uzupełnienie podstawowej funkcji lub ustalenie przeznaczenia alternatywnego w stosunku do funkcji podstawowej oznacza, że na danym terenie wyznaczono przeznaczenie dopuszczalne. Stosując zasadę odczytywania zapisów planu, określoną w § 5 kwestionowanej uchwały, dla terenu o symbolu **A4** ustalono (w odpowiedniej karcie planu) jako przeznaczenie podstawowe **zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (MN)**, natomiast jako przeznaczenie dopuszczalne wyznaczono **administrację i usługi**. Tymczasem, zgodnie z objaśnieniem wszystkich oznaczeń, zastosowanych na rysunku planu, symbol **A** został przewidziany przede wszystkim dla **terenów zabudowy administracji państwowej i samorządowej**. Jest to zresztą funkcja podstawowa ustalona w kartach pozostałych terenów o symbolu **A** i odpowiednim numerze porządkowym. Z kolei, w przypadku terenów o symbolu: **MN1, MN3, MN4, MN10, MN16, MN17** wpisano w kartach planu jako przeznaczenie podstawowe symbol **MN** i opisano ten symbol w następujący sposób: **tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej**. W pkt 4 karty ww. jednostek ustalono natomiast, że dopuszczalna jest funkcja **usługowa**, a w przypadku terenów o symbolu: **MN1, MN17** dopuszczalna jest również **zabudowa wielorodzinnna**. W stosunku do terenów oznaczonych symbolem **MN** objaśnienie użytych na rysunku oznaczeń wskazuje, że przeznaczeniem podstawowym tych jednostek jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinnna stanowi przy tym osobną funkcję, oznaczoną w legendzie symbolem literowym **MW**. Objaśnienia użytych oznaczeń, dołączone do rysunku omawianego planu są zgodne z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W odniesieniu do terenu o symbolu **MN2** określono następujące przeznaczenie podstawowe: **tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej (MN)**. Na wymienionym terenie dopuszczono ponadto usługi. Zarówno z rysunku planu, jak i z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury wynika, że przedmiotem oznaczenia literowego **MN** jest wyłącznie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Zgodnie z kartą terenu, oznaczonego symbolem **UO6**, jako przeznaczenie podstawowe tej jednostki ustalono funkcję zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (**UO**). Tymczasem, w objaśnieniu oznaczeń, użytych na rysunku planu symbol **UO** został opisany jako **tereny zabudowy usługowej z zakresu oświaty i nauki**. W karcie omawianego terenu, dopuszczono natomiast usługi w rozumieniu usług, o których mowa w § 8 przedmiotowej uchwały.

Na wstępie niniejszych rozważań warto zauważyć, że gmina w ramach wykonywania zadań własnych ustala m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a uprawnienie to określone jako tzw. „władztwo planistyczne” realizuje między innymi poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i polega a tym, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania terenu. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Stosownie do przepisów powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Przy czym podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do tego rozporządzenia.

Kontrola ustaleń planu w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem: **A4, MN1, MN2, MN3, MN4, MN10, MN16, MN17, UO6** wykazała, że Gmina nie ustaliła jednoznacznej funkcji tych terenów, czym naruszyła podstawową zasadę sporządzania planu. Funkcje przypisane danej jednostce planistycznej, oznaczonej w treści planu określonym symbolem literowym pozostają w sprzeczności z funkcjami, które zostały opisane na rysunku planu oraz w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przypominam, że kwestionowana uchwała jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, dlatego zapisy w zakresie elementarnych ustaleń planu powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Istotne jest, aby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie pozostawiał żadnych wątpliwości, co do przeznaczenia objętych nim terenów, by był czytelny i spójny. W szczególności nie można tolerować zapisów, które sugerują, że w ramach jednostki planistycznej MN dominuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a tymczasem w treści ustalono, że funkcją podstawową dla tego terenu jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i ewentualnie usługi jako przeznaczenie dopuszczalne. Nie ma natomiast mowy o funkcji w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Niedopuszczalne są również zapisy, z których wynika, że w ramach jednostki funkcjonalnej MN – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna jest funkcją zarówno podstawową, jak i dopuszczalną.

W rezultacie dokonanej oceny uchwały Nr XLV/672/10 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 31 marca 2010 r. organ nadzoru stwierdził również, że na załączniku graficznym przyjętej uchwały wydzielono liniami rozgraniczającymi teren o symbolu **MW44**, jednakże nie wprowadzono żadnych ustaleń dla tego terenu w części tekstowej planu.

Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) sporządza projekt planu, **zawierający część tekstową i graficzną**, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi. Warto powtórzyć, że podstawowym ustaleniem planu miejscowego jest przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie można zatem ustalić linii rozgraniczających danego terenu na rysunku planu i jednocześnie nie określić jego przeznaczenia w treści podjętej uchwały. Część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być uznana za wiążącą w takim jedynie zakresie, w jakim pozwala na to tekst tego planu. A zatem, w odniesieniu do terenu **MW44** nie ustalono przeznaczenia terenu, o którym mowa w powołanym wyżej przepisie ustawy oraz w jej przepisach wykonawczych.

Podsumowując, stwierdzenie nieważności **części** uchwały Nr XLV/672/10 nastąpiło z powodu naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określonych w art. 4 ust. 3, art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 6 oraz w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec wykazanej wyżej, niezgodności z prawem części uchwały Nr XLV/672/10 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 31 marca 2010 r., orzeczono jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia

nia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), 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
Marek Świetlik
Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Geodezji