



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 28 grudnia 2017 r.

Poz. 3335

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.110.2017.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XLII/331/2017 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gogolin.**

UZASADNIENIE

Na sesji 23 listopada 2017 r. Rada Miejska w Gogolinie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gogolin.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 27 listopada 2017 r. w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 14 grudnia 2017 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Gogolinie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego organu w dniu 20 grudnia 2017 r. wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Gogolinie nr WAPS-BR.0711.16.2017.

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

1. Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. 2016 r. poz. 778 ze zm.) poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gogolin.

W przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego w § 50 pkt 4 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 3Uu,h oraz w § 55 pkt 4 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami UKS, ustalono minimalny % powierzchni biologicznie czynnej: 15%.

Natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gogolin, przyjętego uchwałą nr XIX/174/2016 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 28 kwietnia 2016 r. zawiera zapisy na stronie 106, iż min. % powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy usługowej wynosi 20%. Zatem stwierdzić należy, iż powyższe zapisy przedmiotowej uchwały są sprzeczne z zapisami studium.

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały odnoszące się do terenów przeznaczonych pod powierzchnią biologicznie czynną, stanowią **istotne naruszenie** ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gogolin, przyjętego uchwałą nr XIX/174/2016 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 28 kwietnia 2016 r., gdyż zapisy studium wyraźnie

wskazują ilość terenów przeznaczonych pod powierzchnie biologicznie czynną. Podkreślenia wymaga również to, iż ww. tereny stanowią obszar niezabudowany.

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 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 340/14).

Mając na uwadze powyższe należałoby stwierdzić, iż określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów 3Uu,h i UKS sprzecznego z zapisami studium stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** i należy stwierdzić w tej części nieważność przedmiotowego planu.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie w miejscowym planie sprzecznego przeznaczenia 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 usług motoryzacyjnych, dla którego w ramach przeznaczenia uzupełniającego dopuszczono urządzenia o funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej, stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż ww. funkcje wzajemnie się wykluczają i są ze sobą sprzeczne.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w nawiązaniu do § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak oznaczenia odpowiednim symbolem literowym na rysunkach planu terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi tereny o odmiennym sposobie zagospodarowania.

Wyznaczenie obszaru liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez oznaczenia go odpowiednim symbolem literowym: tj.: teren oznaczony na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowy uchwały, szrafą żółto-zieloną, ulokowanym pomiędzy terenami o symbolach ZL a 1R oraz oznaczony kolorem szarym, ulokowanym pomiędzy terenami o symbolach UKS, 1R, a 4KDD, uniemożliwienia jednoznaczne powiązanie rysunku planu z tekstem, co w konsekwencji naruszają ww. przepisy. Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Gogolinie pod kątem zapisów z art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Gminy Gogolin uchwalając niniejszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszył **istotnie zasady sporządzania planu**.

4. § 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.

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.

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Gogolinie pod kątem zapisów z art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Gminy Gogolin 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 stanowisk archeologicznych nr 5, 7, 13, 14, 17 18 i 19, co stanowi **istotne naruszenia zasad** sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż zgodnie z treścią § 4 pkt 5 lit. b tiret siódme, stanowiska te są obowiązującym ustaleniem na rysunku planu. W sytuacji braku ustalenia konkretnej lokalizacji ww. terenu wino to być jasno określone w treści przedmiotowego planu. 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.

Ponadto brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu w odniesieniu do dostępności do drogi dla terenu o symbolu ML. W treści uchwały dostępność ta winna przebiegać przez drogę publiczną 1KDZ i przez drogi wewnętrzne 1KDWD i 2KDWD, natomiast z załącznika graficznego można odczytać, iż dojazd do przedmiotowego terenu jest możliwy przez drogę publiczną 2KDZ. Podobna sytuacja ma miejsce dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym symbolem 1MN(U0, dla którego brak ustaleń w treści przedmiotowego planu.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w § 90 pkt 2 lit. c widnieje inne oznaczenie dla terenu obiektów obsługi podróży i usług użyteczności publicznej w stosunku do oznaczeń w § 6 pkt 2 lit. e oraz § 53, a także na załączniku graficznym.

Kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczzonego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, wobec czego należy stwierdzić, iż ww. nieprawidłowości będą powodować brak możliwości odczytania uchwalonych norm.

5. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia parametrów.

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 przedmiotowym miejscowym planie dla terenów oznaczonych symbolami 1MW, 2MW, 3MW, 1MWU, 2MWU, 1Uu, 2Uu, 3Uu, 4Uu, 5Uu, 6Uu, 7Uu, 8Uu, 1Uu,h, 2Uu,h, 3Uu,h, Uu(KS), Up, Up,u, Up/KS, 1UO, 2UO, 3UO, 4UO, 5UO, 1Ur, 2Ur, 3Ur, US, US/Up, RU, RPr, 1RPz, 2RPz, 3RPz został określony jedynie parametr dotyczący wysokości budynków oraz budynków pomocniczych z pominięciem pozostałej zabudowy.

W ocenie Wojewody Opolskiego doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż dla zabudowy, innej niż budynek, nie została określona maksymalna wysokość, która winna być określona zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym wskazuje się, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się maksymalną wysokość zabudowy.

Natomiast w § 22 uchwały Rady Miejskiej w Gogolinie wskazano tereny oznaczone symbolem 1ZC, 1ZCp, 2ZC, 2ZCp, 3ZC jako tereny cmentarzy, na których nie wprowadzono zakazu zabudowy, w związku z czym organ gminy dopuszcza lokalizację zabudowy na ww. terenie. Dla terenów o symbole KK określono przeznaczenie podstawowe – linię kolejową, jednakże dopuszczono obiekty służące obsłudze linii kolejowej oraz obiekty komunikacji – przejazdy w ciągu dróg dojazdowych do gruntów rolnych i przejścia piesze (§ 102 przedmiotowej uchwały), gdzie wprowadzono odesłanie do potrzeb użytkowych w stosunku do wysokości zabudowy. Dla terenu 1E określono przeznaczenie podstawowe teren elektroenergetyki – stacja transformatorowa w § 106 uchwały, na którym określono zasady zagospodarowania terenu jako możliwość realizacji stacji jako słupowe, kontenerowe lub murowane oraz wprowadzono odesłanie do wymagań techniczny w stosunku do określenia wysokości stacji. 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 ustalenia wszystkich obligatoryjnych ustaleń dla terenów 1ZC, 1ZCp, 2ZC, 2ZCp, 3ZC, KK, 1E stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**. Dodatkowo należy zauważyć, iż w miejscowym planie zagospodarowania nie można wprowadzać ustaleń, które będą stanowić dobrowolność wyboru danych parametrów dla potrzeb użytkowych.

6. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4 pkt 9 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 przekroczenie kompetencji w zakresie regulacji dotyczącej wyznaczenia jezdni oraz jej szerokości, a także wyznaczając chodnik.

Należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r. 2222) ulica to droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe. Definicja ta nie zawiera zapisów jakie elementy powinna zawierać ulica, takimi elementami składowymi mogą być jezdnie oraz chodnik. Obligatoryjnie w planie miejscowym powinny zostać określone zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Wymogi w tym zakresie precyzuje art. 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczanie ulic, klasyfikacja ich oraz określenie parametrów jest obowiązkowe. Nie jest jednak dopuszczalne wprowadzanie dodatkowych regulacji dotyczących elementów składowych, poprzez dzielenie ulicy na część jezdni oraz część chodnika.

W ocenie tut. organu nadzorczego zapis wprowadzający w § 97 pkt 2 lit. a oraz § 15 pkt 2 lit. b, a także § 97 pkt 2 lit. b ustalenia dotyczące jezdni oraz chodników, należy traktować jako przekroczenie kompetencji do wprowadzania takich regulacji co stanowi **istotne naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego**.

7. Art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie kompetencji w zakresie regulacji dotyczącej nawierzchni terenu.

W § 100 pkt 2 przedmiotowej uchwały ustalono dla terenów dróg pieszych rodzaj nawierzchni, tj. betonową lub kamienną z elementami drobnowymiarowymi, zieleni oraz w § 79 pkt 1 (cyt.): „*przeznaczenie teren zieleni nieurządzonej z dopuszczeniem tras rekreacyjnych o nawierzchni z kruszywa naturalnego i/lub miejscowego kamienia wapiennego*”, w § 84 pkt 4 lit. b (cyt.): „*należy urządzać trasy rekreacyjne (...) o nawierzchni z kruszywa naturalnego i/lub miejscowego kamienia wapiennego*”, co w ocenie Wojewody Opolskiego przekracza kompetencje organu gminy, gdyż żaden przepis art. 15 ust. 2 ww. ustawy nie upoważnił uchwałodawcę do wprowadzenia tychże zapisów, co w konsekwencji powoduje, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu** i stwierdza się nieważność zapisów w § 100 pkt 2, § 84 pkt 4 lit. b, § 79 pkt 1 przedmiotowej uchwały w części dotyczącej rodzaju nawierzchni.

8. Art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 3 rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze z dnia 25 sierpnia 1959 r. (Dz. U. 1959 r., Nr 52, poz. 315) poprzez błędnie określenie strefy sanitarnej 50 m od cmentarza w stosunku do terenu oznaczonego symbolem 1ZC i 1ZCp oraz nieobjęcie ww. strefą terenu oznaczonego symbolem 2ZC, który przylega do terenu 2ZCp, w związku z czym nie wprowadzono zakazu zabudowy mieszkaniowej.

Rada Miejska w Gogolinie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego błędnie wyznaczając strefy sanitarnej dla cmentarza oznaczonego symbolami 1ZC i 1ZCp oraz nie obejmując ww. strefą terenu oznaczonego symbolem 2ZC, który przylega do terenu 2ZCp. Tym samym naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który 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 (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 912), 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, który stanowi, iż 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 miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Ponadto za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia względ na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.*”

Organ nadzoru równocześnie wskazuje na fakt, iż strefa sanitarna cmentarza 50 m z zakazem zabudowy, winna być określona od granic terenów przeznaczonych pod lokalizację cmentarza do terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nie jak określono w § 88 pkt 3 lit. b od terenów zabudowy do terenu znajdującego się na obszarze cmentarza, który został określony jako strefa organicznego użytkowania bez możliwości lokalizowania kwater grzebalnych. Podobnie również błędnie określono strefę ochronną 150 m.

W ocenie tut. organu błędnie wyznaczenie strefy sanitarnej cmentarza 50 m i 150 m, do terenu oznaczonego symbolem 1ZC i 1ZCp jak również nieobjęcie ww. strefą terenu oznaczonego symbolem 2ZC, który przylega do terenu 2ZCp, dla którego zgodnie z przepisami § 3 rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej ustala się zakaz zabudowy zabudowań mieszkalnych, 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 stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Ponadto żaden przepis art. 15 ust. 2 ww. ustawy nie upoważnił uchwałodawca do wprowadzenia zakazu lokalizacji kwater grzebalnych, co w konsekwencji w ocenie organu nadzoru powoduje, iż doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu.

9. § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. 2016 r. poz. 283) przez zmodyfikowanie i doprecyzowanie definicji ustawowej.

Rada Miejska w Gogolinie odpowiednio w § 5 pkt 5 i w § 5 pkt 26 uchwały nr XLII/331/2017 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 23 listopada 2017 r. wprowadziła definicję drogi oraz ulicy. Umieszczenie w treści zaskarżonej uchwały przedmiotowych definicji, które jednocześnie stanowią modyfikację ww. terminów, zostały jasno określone w ustawie o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 2222). Dodatkowo w § 5 pkt 10 przedmiotowej uchwały, gmina zdefiniowała pojęcie kondygnacji odnoszących się tylko do kondygnacji nadziemnych. Natomiast definicja ta została wprowadzona w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).

Zapisy te są sprzeczne z prawem, a sprzeczność ta ma charakter **istotnego naruszenia prawa** i pociąga za sobą - stosownie do art. 28 ustawy o planowaniu przestrzennym stwierdzenie jej nieważności w tej części. Przepisy prawa miejscowego nie mogą powielać, a tym bardziej modyfikować, regulacji zawartych w innych obowiązujących powszechnie aktach normatywnych: ustawach i rozporządzeniach. Zatem wszystkie postanowienia uchwały, które stanowią w jakimkolwiek zakresie powtórzenie lub „uzupełnienie” norm należy uznać za naruszające granice udzielonego upoważnienia. Stanowisko sądów administracyjnych w tej kwestii jest od lat utrwalone w orzecznictwie.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że Rada Miejska w Gogolinie nie była uprawniona do modyfikacji pojęć „drogi”, „ulicy” i „kondygnacji”, skoro ustawodawca uczynił to w przepisie rangi ustawy i rozporządzenia. Uregulowanie w planie terminów w sposób odmienny od określenia ustawowego wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego i naruszało § 115, § 118, § 137 oraz § 149 w zw. z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., co jest działaniem niedopuszczalnym i w ocenie tutejszego organu skutkuje stwierdzeniem nieważności powyższych zapisów jako **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania**.

10. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wydzielenia terenów linią rozgraniczającą tereny o różnych przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania zarówno w tekście, jak i na rysunku planu pod trasy pieszo-rowerowe.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*. Natomiast § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury stanowi, że *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, oraz pkt 9 ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych; określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym; 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.

Przedmiotowa uchwała wyznacza na rysunku planu trasy pieszo-rowerowe jako oznaczenie liniowe, przechodzące przez tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W ocenie tut. organu określenie w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. d przedmiotowej uchwały trasy pieszo – rowerowe (wyznaczonych na rysunku planu przy pomocy kropek) jako obowiązujące ustalenia planu oraz oznaczenie ich na rysunku planu w postaci liniowej, bez wyodrębnienia ich liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Jeżeli rada gminy wyznacza w treści uchwały ciągi pieszo – rowerowe winny być wyznaczone jako osobne przeznaczenie terenów przy pomocy linii rozgraniczających. Jeżeli jednak na danym terenie dopuszcza się realizację ww. ciągu nie należało ich wyznaczać na rysunku planu. Dodatkowo gmina w § 81 pkt 4 przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazała na konkretną lokalizację tras pieszo-rowerowych.

Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Przewodniczącego, Wojewoda Opolski w tym przypadku ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa.

11. Art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak określenia parametrów układu komunikacyjnego w treści uchwały dla terenów dróg publicznych.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w miejscowym planie należy obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia te powinny, zgodnie z cytowanym rozporządzeniem, zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i rozporządzenie zobowiązujące do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi nowo powstałe, jak i drogi istniejące.

Z tego obowiązku nie zwalnia także zamieszczenie jedynie na rysunku planu przebiegu linii rozgraniczających. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.) w § 7 przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry. Jednakże parametry te nie są ścisłe, jako że mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Obowiązkiem zaś organu jest ich określenie w tekście planu, albowiem z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie rada jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości - parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak jest to określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie radzie przysługuje pewna swoboda planistyczna, co nie oznacza całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu. Ponadto linie rozgraniczające tylko w sposób ogólny mogą kształtować lokalizację drogi lecz w żadnym razie nie opisują jej parametrów. Pojęcie „parametry” może określać np. szerokość czy długość lecz konkretne ich opisanie względem istniejących warunków terenowych i przyjętej metody ich opisanie pozostaje w gestii różnorodnych działań planistycznych.

Powyższe stanowisko znajduje poparcie w licznych wyrokach. Podobne stanowisko przyjął wojewódzkich sądów administracyjnych (sygn. akt II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 696/13).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1560/08 wskazał, że: *Plan w części tekstowej musi określać parametry drogi i nie wystarczy odesłanie do rysunku planu. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. Zdaniem sądu administracyjnego, błędny jest też zaprezentowany w odpowiedzi na skargę pogląd Gminy C., iż nie jest obligatoryjne podanie w tekście planu parametrów drogi, gdyż nie jest to możliwe z uwagi na nieregularny jej przebieg, odzwierciedlony na rysunku planu. Wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu wynika jednoznacznie z treści § 4 pkt 9 lit. a powołanego rozporządzenia. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, S. H. Beck, Wyd. 2, str. 158)".*

Biorąc pod uwagę brak określenia parametrów dróg w treści uchwały, określenie ich jedynie na załączniku graficznym, Wojewoda Opolski ogranicza się w tym zakresie jedynie do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa.

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.

Art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie ustala, iż *plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000.* Rysunek omawianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został sporządzony na mapie zasadniczej w skali 1:2000 pozyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego zgodnie z wymaganiami art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sporządzenie planu na mapie w skali 1:2000 mógł wynikać z faktu, iż powstał on dla obszaru całego miasta Gogolin. Jednakże organ nadzoru **wskazuje**, iż każde odstępianie od stosowania ustalonej w ustawie o planowaniu skali, wymaga potwierdzenia dodatkowym dokumentem uzasadniającym, dołączonym do dokumentacji prac planistycznych.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 14 grudnia 2017 r., Wojewoda przyjmuje otrzymane w ww. zakresie wyjaśnienia.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że *istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub jej części.*

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. 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 uchwalodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Wojewoda Opolski po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż naruszenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalenie, sprzecznego przeznaczenia terenu, brak oznaczenia odpowiednim symbolem literowym na rysunkach planu terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi tereny o odmiennym sposobie zagospodarowania, brak możliwości powiązania zarówno rysunku planu z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, brak określenia parametrów, przekroczenie kompetencji, błędnie określenie strefy sanitarnej wraz z zakazem zabudowy, zmodyfikowanie i doprecyzowanie definicji ustawowych, stanowią **istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego**, które w konsekwencji z uwagi na liczne błędy występujące zarówno w treści jaki i na załączniku graficznym, skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

Unieważnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gogolin w całości spowodowane jest wieloma naruszeniami zasad sporządzania miejscowego planu. Nie znajduje uzasadnienia w analizowanym przypadku unieważnienie jego zapisów w części, bowiem powodowałoby to konieczność wyeliminowania znacznych fragmentów miejscowego planu, co w ostateczności doprowadziłoby do braku jego czytelności i przejrzystości.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. brak określenia parametrów układu komunikacyjnego w treści uchwały, brak wydzielenia terenów linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania zarówno w tekście, jak i na rysunku planu, sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniem w przyszłości i nie skutkuje nieważności uchwały w tym zakresie.

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.

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