



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 24 marca 2021 r.

Poz. 820

Podpisany przez:

Joanna Pietrzykowska

Data: 2021-03-24 15:09:12



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.13.2021.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 22 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) **stwierdzam w części nieważność uchwały nr 384/VIII/21 Rady Miejskiej w Namysławie z dnia 11 lutego 2021 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów w następującym zakresie:

- § 115 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolami **B.35MU, B.36MU, B.37MU,**
- § 116 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolami **B.38MU, B.39MU, B.40MU, B.41MU.**
- § 133 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **B.4UP,**
- § 134 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **B.5UP,**
- § 135 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **B.6UP,**
- § 136 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **B.7UP,**
- § 219 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolami **C.1MU, C.2MU,**
- § 227 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.11MU,**
- § 228 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.12MU,**
- § 229 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.13MU,**
- § 256 ust. 5,
- § 257 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.1UP,**
- § 258 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.2UP,**
- § 259 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.3UP,**
- § 260 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.4UP,**
- § 263 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.7UP,**
- § 264 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.8UP,**
- § 267 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **C.11UP,**
- § 341 w sformułowaniu „D.1MN, D.2MN, D.3MN, D.4MN, D.5MN, D.6MN, D.7MN, D.8MN, D.9MN, D.10MN, D.11MN, D.12MN, D.113MN” zwrotu „**D.1MN**” wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **D.1MN,**
- § 350 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **D.3MU,**
- § 352 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **D.5MU,**

- § 353 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **D.6MU**,
- § 378 w sformułowaniu „D.4U, D.5U, D.6U, D.7U” zwrotu „**D.4U**” i „**D.6U**” wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolami **D.4U** i **D.6U**,
- § 379 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **D.1UP**,
- § 452 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **E.40MN**,
- § 472 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **E.9MU**,
- § 501 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **E.2UP**,
- § 503 wraz z oznaczeniem na rysunku planu symbolem **E.4UP**.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Namysłowie w dniu 11 lutego 2021 r. podjęła uchwałę nr 384/VIII/21 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 11 marca 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 15 marca 2021 r. (znak pisma Or.0007.15.2021.JC) Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie złożył w przedmiotowej sprawie wyjaśnienia.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącej Rady Miejskiej wykazała następujące naruszenia prawa będące powodem zastosowanego środka nadzoru:

1. Art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) poprzez naruszenie zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów przyjętego uchwałą nr 95/VIII/19 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 czerwca 2019 r.

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 (...). Dodatkowo art. 9 ust. 4 ww. ustawy wskazuje, iż ustalenia studium gminy są wiążące dla organu sporządzających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Analiza zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów, przyjętego uchwałą nr 95/VIII/19 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 czerwca 2019 r. z kontrolowaną uchwałą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów, wykazała niezgodności w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW wraz ze strefą ograniczeń na terenie miasta Namysłów. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy strefa rozmieszczenia lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW wraz ze strefą ograniczeń zostały oznaczone na rysunku warstwą z czarnym kreskowaniem. Jednakże na terenie miasta Namysłów zgodnie ze studium nie przewidziano takich obszarów. Należy zauważyć, iż organ gminy zmieniał ww. studium w 2019 r. w zakresie obszaru całego miasta Namysłów, dla którego nie ustalono możliwości lokalizacji przedmiotowych urządzeń.

W uchwale nr 384/VIII/21 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 11 lutego 2021 r. dla terenów o symbolach B.4UP, B.5UP, B.6UP, B.7UP, C.1UP, C.2UP, C.3UP, C.4UP, C11.UP, D.1UP, E.2UP, E.4UP wyznaczono możliwość lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych o mocy przekraczającej 100 kW z zastrzeżeniem, iż zakazuje się lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW wymagających wyznaczenia stref ochronnych. W powyższych ustaleniach dochodzi również do sprzeczności zapisów, gdyż tylko dla urządzeń fotowoltaicznych nie ustala się stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Mając na uwadze powyższe nie można w tej kwestii zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej. Art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia

wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie. Bez znaczenia ma to czy dla danego urządzenia wymagane jest ustalenie strefy ochronnej wykraczającej poza obszar lokalizacji tych urządzeń, należy wyznaczyć wszystkie tereny lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł, których moc przekracza 100 kW, a dopiero wtedy, gdy jest taka możliwość (w zależności od urządzenia) wyznacza się strefy ochronne. Organ gminy w sytuacji chęci ustalenia takiej możliwości, miał obowiązek wyznaczenia w studium takich obszarów i dopiero na podstawie tego mógł dopuścić w przedmiotowym planie lokalizację urządzeń fotowoltaicznych o mocy przekraczającej 100 kW.

Organ nadzoru rozważył charakter zapisów studium w kontekście ich ogólności, to znaczy w jakim stopniu zapisy tego aktu wewnętrznej polityki gminy mogą być skonkretyzowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w jakim zakresie dopuszczone są jego modyfikacje, mając przy tym na uwadze art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jego historyczną wykładnię. Według obowiązującego brzmienia tego przepisu ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, ale nie wymaga się już zgodności obu aktów, jak miało to miejsce przed wprowadzeniem obecnej formy zapisu art. 9 ust. 4.

Mając na względzie powyższe przepisy prawa należy uznać, iż dopuszczenie lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych o mocy przekraczającej 100 kW w przedmiotowej uchwale, stanowi ewidentną sprzeczność badanej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów, co należy uznać za **istotne naruszenie zasad sporządzania planu**, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapisy studium wyraźnie wskazują konkretne obszary, na których możliwa jest lokalizacja urządzeń z OZE o mocy przekraczających 100 kW.

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”.

Ustalenie możliwości lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych o mocy przekraczającej 100 kW w przedmiotowej uchwale stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania** przestrzennego i należy **stwierdzić nieważność w tej części planu**, tj. terenów o symbolach B.4UP, B.5UP, B.6UP, B.7UP, C.1UP, C.2UP, C.3UP, C.4UP, C11.UP, D.1UP, E.2UP, E.4UP.

2. § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), poprzez brak możliwości powiązania rysunku z treścią planu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Co tym samym wskazuje, że zapisy tekstu planu muszą odwoływać się do rysunku planu.

Należy mieć również na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym 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.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Należy także podkreślić, iż rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu.

Z przeprowadzonej przez tut. organ analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, jak i treści planu wynika, że w treści uchwały wskazano, iż teren o symbolu C.17U znajduje się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a na terenie B.4UP znajduje się zabytek. Ustalenia te nie zostały odzwierciedlone na załączniku graficznym przedmiotowego planu.

Podkreślić należy, że kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo m.in. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 września 2010 r. sygn. akt II SA/Go 493/10, który wskazał cyt. „nie można odczytywać części tekstowej planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej. Jako argument potwierdzający taką tezę można przywołać treść § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowiącego, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

W nawiązaniu do powyższego należy uznać, iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały i odwrotnie części graficznej uchwały i częścią tekstową, które należy czytać łącznie **stanowi istotnie naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego**, wobec czego, biorąc pod uwagę wyjaśnienia organu gminy, należałoby stwierdzić nieważność zapisów w treści uchwały, tj. § 256 ust. 5 i § 133 ust. 3.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez umożliwienie na obszarze objętym planem realizację systemów komunikacji, w tym dojść, dojazdów, miejsc parkingowych bez wyznaczenia ich jako osobne przeznaczenie.

Art. 15. ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 1 wskazuje, 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.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego - tereny dróg, w zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KDW (drogi wewnętrzne) albo kolorem białym i symbolem KD jako drogi publiczne. Ujęcie przez ustawodawcę terenów dróg wewnętrznych w katalogu barwnych oznaczeń graficznych jest wystarczające do stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na system komunikacji danego terenu mogą się też składać dojścia i dojazdy w postaci ciągu pieszo-jezdnego, zapewniające dostęp działek budowlanych do dróg publicznych (rozdział 2 Dojścia i Dojazdy - rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r, w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 2019 r., poz., 1065 ze zm.).

Organ gminy w przedmiotowej uchwale ustalił dla terenów B.35MU, B.36MU, B.37MU, B.38MU, B.39MU, B.40MU, B.41MU, C.1MU, C.2MU, C.11MU, C.13MU, D.3MU, D.5MU, D.6MU, E.40MN, E.9MU w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (cyt.): „minimalna szerokość dojść i dojazdów, nie wydzielonych liniami rozgraniczającymi, powinny wynosić:

- a) dojście i dojazdy w postaci ciągu pieszo-jezdnego, o długości większej niż 100 m: 8 m,
- b) dojście i dojazdy w postaci ciągu pieszo-jezdnego, o długości mniejszej niż 100 m: 6 m;”
- i na terenie C.12MU (cyt.): „minimalna szerokość dojść i dojazdów, w postaci ciągu pieszo-jezdnego, nie wydzielonych liniami rozgraniczającymi, powinna wynosić 6 m”.

Dla terenów skazanych w poniższej tabelce dopuszczono realizację systemów komunikacji, w tym dojeżdż, dojazdów, miejsc parkingowych bez wyznaczenia ich jako osobne przeznaczenie:

Lp.	Symbol terenu	Powierzchnia terenu (wartości przybliżone)	Minimalna powierzchnia działek	Ilość działek
1.	B.35MU	36 000 m ²	1000 m ²	36
2.	B.39MU	45 000 m ²	1000 m ²	45
3.	B.5UP	678 000 m ²	400 m ²	1695
4.	B.6UP	170 000 m ²	400 m ²	425
5.	C.1MU	105 000 m ²	1000 m ²	105
6.	C.2MU	40 000 m ²	1000 m ²	40
7.	C.11MU	83 000 m ²	1000 m ²	83
8.	C.12MU	63 000 m ²	1000 m ²	63
9.	C.13MU	29 000 m ²	1000 m ²	29
10.	C.1UP	190 000 m ²	400 m ²	475
11.	C.2UP	155 000 m ²	400 m ²	387
12.	C.7UP	27 000 m ²	400 m ²	67
13.	C.8UP	20 000 m ²	400 m ²	50
14.	D.1MN	96 000 m ²	600 m ² 400 m ² 250 m ²	160 240 384
15.	D.1MU	22 000 m ²	800 m ²	27
16.	D.3MU	71 000 m ²	1000 m ²	71
17.	D.5MU	80 000 m ²	1000 m ²	80
18.	D.6MU	140 000 m ²	1000 m ²	140
19.	D.4U	69 000 m ²	400 m ²	172
20.	D.6U	40 000 m ²	400 m ²	100
21.	E.40MN	25 000 m ²	1000 m ² 600 m ² 400 m ²	25 41 62
22.	E.9MU	100 000 m ²	1000 m ²	100
23.	E.4UP	140 000 m ²	2000 m ²	700

Zatem w zakresie przeznaczenia powyższych terenów, przy jednoczesnym braku wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu, organ naruszył art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, który nakazuje aby w planie miejscowym określono obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu (oznaczony jako KDW). Z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania tereny te powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 2 ww. ustawy. W tym przypadku zastosowanie przez organ gminny sformułowania, iż na przedmiotowym terenie możliwa jest realizacja systemów komunikacji, w tym dojeżdż, dojazdów, będzie równoznaczne z realizacją dróg wewnętrznych, gdyż obejmują one znaczne powierzchnie terenów.

Należy zauważyć również, iż tereny, dla których ustalono przeznaczenie pod dojeżdża i dojazdy w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej bez wydzielania ich liniami rozgraniczającymi, posiadają bardzo duże powierzchnie wskazane ww. tabeli. Ponadto biorąc pod uwagę ustaloną minimalną powierzchnię działek budowlanych na tym terenie (wskazanych również w ww. tabeli) należy stwierdzić, że bez wydzielania na dalszych etapach procesu budowlanego dodatkowych terenów komunikacyjnych (dróg publicznych czy wewnętrznych) nie będzie możliwe zagospodarowanie tego terenu zgodnie z ich przeznaczeniem. W związku z powierzchnią terenów oraz minimalną powierzchnią działki możliwe jest wydzielenie znaczącej ilości działek budowlanych (wskazane ww. tabeli), które w znacznej większości nie będą miały dostępu do terenów komunikacyjnych.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie przeznaczenia terenu jest podstawowym celem przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotą przyznanego jej władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na przywołany przepis nie można podzielić stanowiska Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie przedstawionego w piśmie z dnia 15 marca 2021 r.

Mając na uwadze ryzyko przekroczenia przez gminę swoich władczych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni, ustawodawca stworzył mechanizmy obrony przed nadmierną ingerencją w sposób wykonywania prawa własności. W tym celu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcjonuje udział społeczny w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, gwarantowany m.in. poprzez możliwość zapoznania się przez zainteresowane podmioty z projektem planu i składania uwag do zapisanych w projekcie rozwiązań. Gwarancje te staną się fasadowe, jeśli o przeznaczeniu danej działki gruntu nie zadecyduje ani organ sporządzający projekt planu, ani ostatecznie rada gminy w formie głosowania nad jego uchwaleniem, ale przyszłe i niepewne zdarzenia. Rada Miejska w Namysłowie kwestionowanymi przez organ nadzoru zapisami przenosi przynależne jej kompetencje w zakresie kształtowania przeznaczenia terenów na inne organy i podmioty, co narusza elementarne zasady demokratycznego państwa prawa, w tym tą, mówiącą o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Ww. stanowisko podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Op 97/20.

Konsekwencją wadliwego sposobu określania przeznaczenia terenów na obszarze planu będzie niemożność prawidłowego zastosowania przepisów art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli określenie: czy w związku z uchwaleniem planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, czy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, czy też wzrosła. Brak realizacji przez badaną uchwałę podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określenia przeznaczenia terenów – uznać należy za **istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu**, powodując w ten sposób nieważność planu zagospodarowania przestrzennego, w części obejmujących ww. tereny.

Ponadto organ nadzoru stwierdza naruszenie prawa, które w ocenie tutejszego organu, w tym przypadku, nie stanowią istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu i nie powodują stwierdzeniem nieważność przedmiotowego aktu prawa miejscowego, a dotyczą naruszenia:

- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów przyjętego uchwałą nr 95/VIII/19 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 czerwca 2019 r. w zakresie ustalenia dla terenów o symbolach A.1U, C.4US, D.3U odmiennego przeznaczenia, niż ustalono go w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów. Niemniej z uwagi na stan faktyczny, nie stwierdza się istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże z uwagi, iż zmiana studium dla obszaru miasta Namysłów nastąpiła w czerwcu 2019 r., organ nadzoru wskazuje, iż możliwe było ustalenie (dopuszczenie) ww. przeznaczeń, tym bardziej, że rozpoczęcie procedury planistycznej do przedmiotowego planu nastąpiło podjęciem uchwały intencyjnej w dniu 22 lutego 2018 r.
- art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 3 rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. 1959 r., Nr 52, poz. 315) poprzez ustalenie w strefie ochronnej od cmentarza przeznaczenia pod tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej o symbolu D.9MU. Organ nadzoru po analizie wyjaśnień stwierdza w tym przypadku nieistotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gmina w zapisach uchwały wprowadziła zapis stosowania przepisów odrębnych, w tym przypadku ograniczeń w strefie cmentarza, jednakże w ocenie organu nadzoru, należało obszar ten przeznaczyć pod usługi bez możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej i usług związanych z produkującą artykułów żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 11 marca 2021 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez naruszenie zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów, umożliwienie na wskazanych obszarach objętym planem realizację systemów komunikacji, w tym dojść, dojazdów, miejsc parkingowych bez wyznaczenia ich jako osobne przeznaczenie oraz brak powiązania treści uchwały z załącznikiem graficznym.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W orzecnictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17).

W związku z powyższym 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
Zastępcą Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek