



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 listopada 2017 r.

Poz. 2707

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.94.2017.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 listopada 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 uchwały nr XXXVIII/305/2017 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 września 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Płużnica Wielka **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 6 ust. 1 pkt 8 w sformułowaniu „8) w celu zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem wód powierzchniowych i podziemnych, o których mowa w pkt 6 i 7” zapisu „o których mowa w pkt 6 i 7”,
- § 15 ust. 4 pkt 4 lit. a i b,
- § 16 ust. 4 pkt 3 lit. a i b,
- § 18 ust. 3 pkt 4,
- § 19 ust. 3 pkt 3,
- § 22 ust. 3 pkt 3 lit. b,
- § 23 ust. 4 pkt 4 lit. c
- § 24 ust. 4 pkt 4 lit. a i b,
- § 30 ust. 2 pkt 3.

Uzasadnienie

Na sesji 28 września 2017 r. Rada Miejska W Strzelcach Opolskich, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Płużnica Wielka.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami wpłynęła do organu nadzoru 3 października 2017 r., natomiast dokumentacja prac planistycznych w dniu 4 października 2017 r. w celu jej oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 13 października 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 Strzelcach Opolskich o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego organu w dniu 20 października 2017 r. wpłynęły wyjaśnienia nr A.6721.30.117.2017, Przewodniczącej Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich.

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

1. § 7 pkt 9 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 ustalenie wytycznych dla terenów będących elementami informacyjnymi planu.

Zgodnie z § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu w razie potrzeby zawiera oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego. W § 6 ust. 1 pkt 8 przedmiotowego planu ustala się (cyt.): „8) w celu zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem wód powierzchniowych i podziemnych, o których mowa w pkt 6 i 7:

- a) zakazuje się odprowadzania nieoczyszczonych ścieków do gruntu, wód gruntowych oraz powierzchniowych,
- b) nakazuje się zabezpieczanie powierzchni zagrożonych zanieczyszczeniem produktami ropopochodnymi i innymi substancjami szkodliwymi w sposób uniemożliwiający ich przenikanie do gruntu i wód,
- c) nakazuje się wstępne podczyszczenie wód opadowych i roztopowych z terenów dróg przed ich wprowadzeniem do gruntu i wód na zasadach określonych w przepisach odrębnych,
- d) zakazuje się gromadzenia i przechowywania środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i organicznych w sposób umożliwiający ich przenikanie do gruntu i wód,
- e) zakazuje się lokalizacji składowisk odpadów niebezpiecznych oraz składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne,
- f) gospodarkę ściekową należy prowadzić zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 13 ust. 4;”.

Natomiast w § 2 ust. 2 przedmiotowego planu miejscowego ww. obszary nie zostały wymienione jako ustalenia obowiązujące na rysunku planu. Na załączniku graficznym granice terenów objętych Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP nr 335 „Zbiornik Krapkowice – Strzelce Opolskie”, gromadzącego wody w triasowych utworach szczelinowo - porowych oraz Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP nr 327 „Zbiornik Lubliniec – Myszków”, gromadzącego wody w triasowych utworach szczelinowo – krasowych, stanowią elementy informacyjne.

W tym miejscu wskazać należy, iż jeżeli w miejscowym planie ustala się pewne założenia dotyczące danego obiektu, nie można traktować ich jako oznaczenia informacyjne. Organ nadzoru uważa, iż wprowadzenie ustaleń dla oznaczeń informacyjnych jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich, z których wynika, iż użycie powyższego zapisu miało na celu ochronę wszystkich wód powierzchniowych i podziemnych wynikających z zasad ochrony środowiska, a nie tylko dla przedmiotowych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych. Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru stwierdza, iż dodatkowe wskazanie ww. obszarów w § 6 ust. 1 pkt 8 przedmiotowej uchwały stanowią ustalenia dla ww. oznaczeń informacyjnych. Mając na uwadze powyższe oraz wniosek organu gminy o wyłączenie z tekstu uchwały sformułowania „o których mowa w pkt 6 i 7”, Wojewoda Opolski **stwierdza nieważność zapisu**, odnoszącego się do wskazanych obszarów.

2. art. 15. ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 8 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 poprzez wprowadzenie ustaleń odnoszących się do materiałów wykańczających elewację.

Przewodnicząca tłumaczy, iż powyższe zapisy wynikają z pisma Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (pismo nr ZN.5150.142.2016.PS z dnia 3 października 2016 r.), który stanowi jeden z warunków ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego i ładu przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem przesądza o tym, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej zobowiązana jest jednak przestrzegać ustalonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości

i inwestorów. Nadto, podkreślić należy normatywny charakter postanowień zawartych w planie, który stosownie do treści art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest aktem prawa miejscowego, a zatem zawiera przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym (choć w wymiarze lokalnym).

Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 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* oraz art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów*. Ponadto § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury stanowi *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*".

Powyżej wymienione przepisy prawa stanowią zakres regulacji jakich rada gminy może dokonać w celu kształtowania zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tut. organ podkreśla, iż w ramach ww. zakresu kształtowania przestrzeni ustawodawca nie przewidział możliwości regulowania rodzaju materiału z jakiego mają zostać pokryte obiekty.

Należy wskazać, iż w przedmiotowej sprawie konieczność wprowadzenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisów nakładających obowiązek zastosowania określonego rodzaju wykończenia elewacji budynków na tym terenie wynikał z pisma Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zgodnie ze znajdującym się w dokumentacji prac planistycznych pismem tego organu z dnia 3 października 2016 r. nr ZN.5150.142.2016.PS. wprowadzono wykończenia elewacji jako elewacje tynkowe w kolorystyce - złamanych bieli, szarości, beży i pastelowych żółci. Następnie Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków milcząco uzgodnił tekst i rysunek miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Płużnica Wielka.

Zdaniem tutejszego organu, wprowadzenie w przedstawionym planie obowiązku zastosowania określonych materiałów wykończeniowych stanowi **istotne naruszenia zasad** sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu, gdyż żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu nie upoważnia organu gminy do wprowadzenia lub wykluczenia danego materiału elewacyjnego w akcie prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i należy stwierdzić nieważność w tym zakresie.

3. § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez wyznaczenie dwóch obszarów o tym samym symbolu.

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. Dodatkowo § 9 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wskazują, iż dopuszcza się zastosowanie oznaczeń literowych, jak i cyfrowych, dzięki którym jednoznacznie można powiązać część tekstową z graficzną.

Wyznaczenie dwóch terenów o przeznaczeniu pod trwale użytki zielone o symbolu RZ5 na załączniku naruszają ww. przepisy, jednakże **nie stanowi to istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**, gdyż dla ww. obszarów obowiązują jednakowe zasady zagospodarowania terenu.

4. art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu daty uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych na terenie gminy.

W złożonych wyjaśnieniach potwierdzono, iż powyższa data nie została zamieszczona w uzasadnieniu oraz wskazano, iż została podjęta uchwała nr L/380/2014 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 24 września 2014 r. w sprawie aktualności „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Strzelce Opolskie i aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze Gminy Strzelce Opolskie”.

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

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

Ponadto 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 winien wprowadzić datę uchwały rady gminy w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, gdyż wynika to wprost z przepisu art. 15 ust. 1 określającego zawartość uzasadnienia.

Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż został naruszony art. 15 ust. 1 pkt 2 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż organ gminy był zobowiązany do wprowadzenia powyższego zapisu do uzasadnienia, jednakże jak wynika z przedłożonych wyjaśnień omyłkowo nie została ona wpisana.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 13 października 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 po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż sprzeczne z prawem zapisy, tracą moc **w części tekstowej dotyczącej:**

- § 6 ust. 1 pkt 8 w sformułowaniu „8) w celu zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem wód powierzchniowych i podziemnych, o których mowa w pkt 6 i 7” zapisu „o których mowa w pkt 6 i 7”,
- § 15 ust. 4 pkt 4 lit. a i b,
- § 16 ust. 4 pkt 3 lit. a i b,
- § 18 ust. 3 pkt 4,
- § 19 ust. 3 pkt 3,
- § 22 ust. 3 pkt 3 lit. b,

- § 23 ust. 4 pkt 4 lit. c
- § 24 ust. 4 pkt 4 lit. a i b,
- § 30 ust. 2 pkt 3.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. wyznaczenia podwójnych obszarów o tym samym symbolu, brak zamieszczenia w uzasadnieniu daty uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych na terenie gminy, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

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. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XXXVIII/305/2017 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Płużnica Wielka określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, 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 Kałuża-Swoboda