



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 30 listopada 2015 r.

Poz. 2633

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.70.2015.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 23 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1, ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr X/77/2015 Rady Gminy Bierawa z dnia 19 października 2015 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów:

**1. w części tekstowej:**

- § 4 ust. 1 pkt 6,
- § 4 ust. 1 pkt 7,
- § 4 ust. 1 pkt 8;

**2. w części graficznej** na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie:

- tytułu załącznika graficznego, tj. zapisów:

· „*Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów*”,

· „*- Projekt*”,

- Ustaleń rysunku planu, w sformułowaniu „*Granica obszaru objętego zmianą planu miejscowego*”: wyrazów „*obszaru objętego zmianą*”,
- Wrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa, w sformułowaniu „*Granica terenu objętego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*” wyrazów „*objętego zmianą*”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 19 października 2015 r. Rada Gminy Bierawa, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., oraz w związku z uchwałą Rady Gminy Bierawa nr XXXII/229/2013 z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów oraz uchwałą nr III/17/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa, przyjętego uchwałą nr IV/20/2015 z dnia 16 lutego 2015 r. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 23 października 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 16 listopada 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie

gminnym, Wojewoda Opolski zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Bierawa możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionego w wyżej wymienionym piśmie zarzutu w terminie do 18 listopada 2015 r.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących artykułów:

1. niezgodność części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z częścią graficzną uchwały, stanowiący załącznik nr 1, w odniesieniu do tytułu uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi naruszenie § 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 nr 164 poz. 1587), który stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Tytuł załącznika graficznego sugeruje, iż powyższy plan jest zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubsza, natomiast tytuł uchwały stanowi o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto rysunek stanowiący załącznik do uchwały odnosi się do projektu planu, a nie do zatwierdzonej uchwały stanowiącej część graficzną uchwały,

2. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa,

3. art. 16 ust. 1 ww. ustawy, tj. sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek oraz brak klauzuli właściwego organu potwierdzającego pochodzenia mapy, na której został sporządzony projekt rysunku planu, z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego,

4. § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100 poz. 908) przez zdefiniowanie w § 4 pkt 6 pojęcia złoża, w § 4 pkt 7 pojęcia terenie górniczym, w § 4 pkt 8 pojęcia obszar górniczy, mimo że legalne terminy powyższych definicji przewidziane zostały w art. 6 ust. 1 pkt. 5, 15, 19 ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r. (j. t. Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.).

Przewodniczący Rady Gminy Bierawa przedstawił wyjaśnienia w wyznaczonym terminie. Odnosząc się do zarzutów niezgodności części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z częścią graficzną uchwały, stwierdził, iż powyższa rozbieżność nastąpiła z powodu omyłkowego wprowadzenia słowa „zmiany” oraz „projekt” do części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosnie zamieszczenia stwierdzenia, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa, Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnia tym, iż w uchwałach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego podejmowanych w innych gminach w/w stwierdzenie jest często używane.

Naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Przewodniczący Rady uzasadnił, iż (cyt.): „Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w skali 1:2000 wynika stąd, że na omawianym obszarze nie występuje zbyt wiele elementów zagospodarowania. Pokazany jest jedynie teren o powierzchni 8,93 ha wykorzystywany pod eksploatację kruszywa naturalnego. Podkład mapowy został dostarczony przez Inwestora.

*W załączeniu przesyłam dokument potwierdzający: „Licencja określająca zakres uprawnień licencjobiorcy, innego niż wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłaszania, do wykorzystywania udostępnionych materiałów zasobu” – załącznik nr 1.”*

Natomiast tłumaczenie odnośnie definicji ujętych w § 4 ust. 1 pkt. 6-8 przedmiotowej uchwały wyjaśnił, iż (cyt.) „wskazane są one dla osób, które korzystając z opisu planu na nośnikach elektronicznych nie mają dostępu do ustawy Prawo geologiczne i górnicze.”.

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

W części tekstowej tytuł uchwały Rady Gminy Bierawa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów wskazuje, iż ww. uchwała została sporządzona jako nowy akt prawa miejscowego, natomiast tytuł jak i ustalenia

na załączniku graficznym odnoszą się do jego zmiany. Ponadto rysunek odnosi się do projektu planu, a nie do zatwierdzonej uchwały stanowiącej jej część graficzną. Przewodniczący Rady wyjaśnił, iż powyższa rozbieżność nastąpiła z powodu omyłkowego wprowadzenia słowa „zmiany” oraz „projekt” do części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z treścią § 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 nr 164 poz. 1587), cyt.: na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W niniejszej sytuacji nie jest możliwe jednoznaczne powiązanie rysunku zmiany planu z tekstem planu miejscowego, co jest stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru uznaje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa, iż wprowadzenie słów „zmiana” oraz „projekt” jest oczywistą omyłką redakcyjną. Jednakże ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego będących aktami prawa miejscowego. Takie rozwiązanie przyjmują jedynie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dla decyzji i postanowień administracyjnych, ale stosowanie tu jakiegokolwiek analogii jest wykluczone, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 775/10. Powyższe potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2011 r. II OSK 880/11 stanowiący, iż „(...) sprostowanie błędu jest instytucją związaną z urzędowym ogłoszeniem tekstu danego aktu i polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku urzędowym. Ustawa z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie przewiduje możliwości sprostowania błędu, który powstał na etapie wcześniejszym niż sporządzenie oryginału”. Zatem prostowania oczywistych omyłek redakcyjnych możliwe byłoby jedynie w sytuacji wystąpienia błędu na etapie publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

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. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednak skoro jest to rozstrzygnięcie rady gminy, to powinno zostać podejmowane w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały w sprawie planu miejscowego. Zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalony plan nie narusza ustaleń studium jest nieistotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek należy podjąć uchwałę o nienaruszeniu ustaleń studium przed uchwaleniem miejscowego planu lub zapis ten umieścić, co najmniej w § 1 uchwały.

**Art.16.** ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala, iż (cyt.) „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 szczególności uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000”. Zgodnie z nadesłanymi wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady, zastosowanie skali 1:2000 nastąpiło z powodu faktu, iż na omawianym obszarze nie występuje zbyt wiele elementów zagospodarowania jaki i również przedmiotowy plan pokazuje jedynie teren o powierzchni 8,93 ha wykorzystywany pod eksploatację kruszywa naturalnego. Natomiast odnosząc się do braku klauzuli właściwego organu potwierdzającego pochodzenie mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, do nadesłanych wyjaśnień załączono licencję określającą zakres uprawnień licencjodawcy, innego niż wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłaszania, do wykorzystania udostępnionych materiałów zasobu z Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu, z dnia 25 maja 2015 r.

Organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa w zakresie sporządzenia rysunku planu w skali 1:2000, z racji zaistnienia szczególnego uzasadnionego przypadku.

Odnośnie natomiast braku przedstawienia klauzuli właściwego organu potwierdzającego pochodzenie mapy wykorzystanej do sporządzenia projektu rysunku planu z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, należy podnieść, iż załączona do wyjaśnień licencja nie zastępuje ww. klauzuli. Licencja stanowiąca jedynie dokument określający zakres upoważnienia do wykorzystywania udostępnionego z zasobu materiału, natomiast nie stanowi podstawy do udokumentowania pochodzenia mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Jednakże Wojewoda podkreśla, iż stosowne potwierdzenie pochodzenia materiałów użytych do sporządzenia rysunku planu zgodne z § 21 ust. 2 i 4 Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także każde odstępstwo od stosowania ustalonej w ustawie o planowaniu skali, winno być odpowiednio wykazane w dokumentacji prac planistycznych.

Zdefiniowanie w przedmiotowej uchwale: § 4 pkt 6 pojęcia złoża, w § 4 pkt 7 pojęcia teren górniczy, w § 4 pkt 8 pojęcia obszar górniczy stanowią powtórzenie aktu wyższego rzędu, tj. ustawy Prawo geologiczne i górnicze w zakresie objętym jej przepisami: art. 6 ust. 1 pkt. 5, 15, 19. Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnia, iż powtórzone definicje ustawy są wskazane dla osób, które korzystając z opisu planu na nośnikach elektronicznych nie będą miały dostępu do ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu stanowią naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (II SA/Wr 475/13) (cyt.): „*Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii*”.

Stanowisko Wojewody znajduje również poparcie w wyroku WSA w Opolu z dnia 18 grudnia 2007 r. (II SA/Op 492/07) (cyt.): „*Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części zaskarżonej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt SA./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).*”

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym błędny zapis tytułu załącznika graficznego i użyciem słów „projekt” oraz „zmiany”, umieszczenie definicji stanowiących powtórzenie zapisów aktu wyższego rzędu przekraczając tym samym kompetencje gminy, skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr X/77/2015 Rady Gminy Bierawa z dnia 19 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów, Wojewoda uznaje, iż wadliwość części zapisów dotyczących:

- § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, (cyt.): „*złożu – należy przez o rozumieć naturalne nagromadzenie materiałów i skał o wartości gospodarczej (kopaliny), najczęściej określane w granicach jego udokumentowania, na podstawie przeprowadzonych robót geologicznych*”,
- § 4 ust. 1 pkt. 7 uchwały, (cyt.): „*terenie górniczym – należy przez to rozumieć przestrzeń objętą przewidywanymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego*”,

- § 4 ust. 2 pkt 8 uchwały, (cyt.) „*obszarze górniczym – należy przez to rozumieć obszar, w granicach którego przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny na podstawie koncesji*”,

oraz na załączniku graficznym:

- tytułu załącznika graficznego, tj. zapisów:

· „*Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach Bierawa i Lubieszów*”

· „*- Projekt*”

- Ustaleń rysunku planu, w sformułowaniu „*Granica obszaru objętego zmianą planu miejscowego*”: wyrazów „*obszaru objętego zmianą*”

- Wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa, w sformułowaniu „*Granica terenu objętego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*” wyrazów „*objętego zmianą*”

skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie. Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr X/77/2015 Rady Gminy Bierawa z dnia 19 października 2015 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

W stosunku do pozostałych naruszeń prawa, tj. braku potwierdzenia pochodzenia mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zamieszczenie w podstawie prawnej twierdzenia, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, 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 nieważności uchwały w tym zakresie.

#### POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 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  
Dyrektor  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Marek Świetlik*