



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 6 lipca 2017 r.

Poz. 1882

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.43.2017.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) 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 XXXI/207/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 22 maja 2017 r.** w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia,

Uzasadnienie

Na sesji 22 maja 2017 r. Rada Gminy Bierawa, podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 31 maja 2017 r., w celu jej oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 25 kwietnia 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 Gminy Bierawa o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 24 czerwca 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa (pismo z dnia 23 czerwca 2017 r, znak ORG.0711.14.2017).

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

- 1) **§ 12 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych wykazu wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego wzór określa załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia oraz § 12 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia wniosków, o których mowa w pkt 4 ww. rozporządzenia**

Zgodnie z treścią § 12 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnym elementem dokumentacji prac planistycznej jest sporządzenie wykazu wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego wzór określa załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia oraz rozstrzygnięcie organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia wniosków.

Do przekazanej tutejszemu organowi dokumentacji prac planistycznych nie zostało dołączony przedmiotowy wykaz wniosków jak również rozstrzygnięcie tychże wniosków, które określa załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak możliwości uwzględnienia przez tut. organ wyjaśnień Przewodniczącego Gminy Bierawa dotyczących wskazania, iż wnioski które zostały złożone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostały również uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdyż obie procedury formalno-prawne stanowią osobne postępowanie. Wobec czego organ gminy nie został zwolniony do opracowania wykazu wniosku oraz rozstrzygnięcia ich w dokumentacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nawet w sytuacji, gdy do urzędu nie wpłynął wniosek.

W ocenie organu nadzoru doszło do **istotnego naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego** i w konsekwencji powoduje to nieważność uchwały.

- 2) **art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 12 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak zawiadomienia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu, tj. właściwych zarządców dróg**

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ sporządzający miejscowym plan zagospodarowania winien powiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu wszystkie instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania. W przedmiotowej dokumentacji prac planistycznych brak jest powiadomienia właściwych zarządców dróg, czyli nie został spełniony niezbędny element procedury planistycznej, wobec czego doszło do **istotnego naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego** i powoduje nieważność uchwały.

- 3) **art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.) poprzez brak wystąpienia o opinię izby rolniczej dotyczący zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne**

Organ nadzoru przyjmując wyjaśnienia, zwraca uwagę, iż nawet jeśli przygotowanie przedmiotowego planu nie wymagało uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w dokumentacji planu należało umieścić oficjalną informację autora odnoszącą się do przepisu § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyczerpującą informację zakresie wymaganej bądź nie wskazanej zgody. Powyższe działania powodują czytelność dokumentacji i stanowić powinno niezbędne wyjaśnienia dla radnych gminy Bierawa podejmujących uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia.

- 4) **§ 12 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez błędne sporządzenie wykazu opinii do projektu planu miejscowego.**

Do dokumentacji prac planistycznych załączono wykaz opinii do projektu planu miejscowego, w którym wskazano, iż Zarząd Dróg Wojewódzkich, Tauron Dystrybucja S.A. nie udzielili odpowiedzi na pismo w sprawie zaopiniowania projektu planu, jednakże w dokumentacji znajduje się pismo nr WI.74321.106.2016LS, Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu z dnia 29 listopada 2016 r. oraz pismo nr TD/OOP/OMR/2016-12-20/0000007 Tauron Dystrybucja S.A. z dnia 14 grudnia 2016 r. Dodatkowo zostało dołączone pismo nr PZD.673.19.2016, Powiatowego Zarządu Dróg w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 23 listopada 2016 r., które nie znalazło się w ww. wykazie. Ponadto w wykazie wskazano, iż znajduje się w dokumentacji prac planistycznych pismo Marszałka Województwa, które nie zostało dołączone do akt. Dodatkowo należy zauważyć, iż uzgodnienia właściwych zarządców dróg winny znajdować się w wykazie uzgodnień, a nie jak w przedmiotowej sprawie w wykazie opinii.

Biorąc pod uwagę, iż nie doszło do istotnego naruszenia, Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, gdyż błędnie sporządzony wykaz opinii do projektu planu miejscowego może powodować nieczytelność dokumentacji prac planistycznych.

5) art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wystąpienie o opinię projektu planu Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego.

Do dokumentacji prac planistycznych dołączono prośbę o zaopiniowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia adresowaną do Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego (pismo z dnia 18 listopada 2016 r., znak IRZP.6722.3.2015), jednakże zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. organ gminy winien wystąpić o uzgodnienie do zarządu powiatu w zakresie zadań samorządowych

Biorąc pod uwagę, iż nie doszło do istotnego naruszenia, Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**.

6) § 12 pkt 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez błędne sporządzenie wykazu uzgodnień do projektu planu miejscowego.

Do dokumentacji prac planistycznych dołączono wykaz uzgodnień do projektu planu miejscowego, w którym brak jest informacji w sprawie uzgodnień z właściwymi zarządcami dróg, tj. Powiatowego Zarządu Dróg i Zarządu Dróg Wojewódzkich. Jednakże, iż został spełniony obowiązek wystąpienia do ww. organów o uzgodnienie projektu planu miejscowego, Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, gdyż nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu, mimo tego przedmiotowe uzgodnienia winny znaleźć się w wykazie uzgodnień.

7) § 12 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, którego wzór określa załącznik nr 9 do rozporządzenia oraz art. 17 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. w związku z § 12 pkt 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego.

Zgodnie z treścią § 12 pkt 16 i 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. obligatoryjnym elementem dokumentacji prac planistycznej jest wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, którego wzór określa załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego.

W dokumentacji prac planistycznych brak ww. wykazu uwag oraz rozstrzygnięć, co w konsekwencji spowodowało **istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego** i powoduje nieważność uchwały.

8) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zmodyfikowanie i doprecyzowanie definicji ustawowej

Rada Gminy Bierawa w uchwale nr XXXI/207/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 22 maja 2017 r. w § 5 pkt 9 zdefiniowała pojęcie (cyt.) „*wskaźniku powierzchni zabudowy – należy przez to rozumieć wartość stosunku powierzchni zabudowy obiektów kubaturowych do powierzchni działki wyrażoną w procentach*”, w § 5 pkt 10 pojęcie (cyt.): „*wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć stosunek powierzchni wszystkich kondygnacji budynku w zewnętrznym obrysie ścian do powierzchni działki budowlanej*” i w § 5 pkt 11 pojęcie (cyt.): „*wskaźniku powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć wartość stosunku powierzchni biologicznie czynnej do powierzchni działki budowlanej*”.

Powyższe unormowanie pozostaje w ścisłym związku, z treścią ww. przepisu ustawy o planowaniu, który stanowi, iż: *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*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe doprowadziło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 118, § 137 oraz § 149 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. poprzez zmodyfikowanie definicji ustawowej i powtórzenie definicji ustawowych.

Treść § 5 pkt 9 i 10 uchwały, który ingeruje w sposób niedopuszczalny w treść definicji ustawowej „intensywności zabudowy”, przesądziła o zasadności stwierdzenia **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego** poprzez sformułowanie w tej uchwale definicji powierzchni całkowitej zabudowy, jak i powtórzenie definicji w § 5 pkt 11.

Powyższe stanowisko zaprezentowane przez organ nadzoru znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, m.in w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 475/13, w którym Sąd ten stwierdził iż (cyt.) „*Rada gminy nie jest uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. [...] Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliuguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności*”.

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).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, który je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami kształtującymi prawa i obowiązki ich adresatów. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej.

Należy pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Ponadto zauważyć należy, że organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym). Sprzeczne z prawem jest również, w świetle § 149 załącznika do rozporządzenia, formułowanie bez upoważnienia ustawowego, w akcie wykonawczym niższym rangą niż ustawa definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. Oznacza to, że powszechnie

obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

9) **art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 9 ust. 4 pkt 1 dopuszczenia kształtu dachówki, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „i inne podobnego typu”.**

W ocenie tutejszego organu użycie sformułowania „i inne podobnego typu”, w planie miejscowym stanowiącym akt prawa miejscowego musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego fragmentu terenu objętego daną regulacją,

bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych jest niedopuszczalne. Pozostawiając zapis dający otwarty katalog rodzaju pokrycia dachu materiałem dachówko podobnym o kształcie dachówki zbliżonym do dachówki stosując zapis „i inne podobnego typu”, co stanowi **naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania**, powoduje możliwość różnorodnej interpretacji tego zapisu.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10).

Wojewoda Opolski stwierdza, iż pozostawienie otwartego katalogu przez Radę Gminy Bierawa poprzez sformułowanie „i inne podobnego typu” w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

10) **art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w § 9 ust. 4 pkt 7 (cyt.): „możliwość rozbiórki jedynie w uzasadnionych przypadkach (...)”, § 13 ust. 2 pkt 2 (cyt.): „dopuszcza się rozbiórkę obiektów budowlanych (...)”**

W § 9 ust. 4 pkt 7 oraz w § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia wprowadzono możliwość rozbiórki obiektów budowlanych. Wojewoda Opolski informuje, iż zaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 tej ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego nakazu likwidacji obiektów budowlanych. Kwestia rozbiórki jest zagadnieniem z zakresu prawa budowlanego, a nie planowania przestrzennego. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 200 r. sygn. akt. II OSK 489/10 (cyt.): „Niedopuszczalnym jest zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nakazu wyburzenia istniejących budynków. (...) O tym czy budynek ma zostać rozebrany decydować może wyłącznie jego właściciel budynku lub organy administracji w określonych prawem sytuacjach. Natomiast, gdy budynek zostanie już rozebrany, dysponent nieruchomości powinien mieć możliwość ustalenia, na podstawie zapisów zawartych w planie, w jaki sposób może zagospodarować teren pozostały po rozebraniu budynku. Na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel budynku powinien mieć też możliwość ustalenia, jakie wymogi musi spełnić, by możliwe było rozbudowanie, przebudowanie lub nadbudowanie należącego do niego budynku. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą natomiast zmuszać właściciela budynku do wykonania tego rodzaju czynności.”

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu.

11) **art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sformułowania w § 18 ust. 2 pkt 4 (cyt.) „wymagają uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków”.**

W § 18 ust. 2 pkt 4 przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalono, iż wszelkie prace obejmujące teren kościoła wraz z cmentarzem przykościelnym wymagają (cyt.): „uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków”. Nałożenie obowiązku uzyskania uzgodnienia z konserwatorem zabytków przekracza kompetencję rady gminy przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż materia ta jest uregulowana w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami(j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.), a nie z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** i Wojewoda Opolski stwierdza nieważność ww. zapisu planu.

12) art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie dla terenu SIPE podwójnych ustaleń

W przedmiotowym planie miejscowym Rada Gminy ustaliła w § 23 ust. 6 pkt 1 oraz § 23 ust. 6 pkt 3 ustalenia rekultywacji terenów poeksploatacyjnych dla terenu o symbolach SIPE, powodując w ten sposób określenie podwójnych ustaleń dla ww. terenów.

Wojewoda Opolski w związku z pismem Przewodniczącego stwierdza nieważność ustaleń w § 23 ust. 6 pkt 1, gdyż stanowi to **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

13) § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez sformułowanie w § 26 ust. 2 pkt 4 lit. a przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu – „estetyczne” oraz w § 35 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu – „ok.”

W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być formułowane w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego odnoszą się przepisy Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., na podstawie § 143, który brzmi: „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”, zwanych dalej Zasadami. Zgodnie z Zasadami niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów „nieostre” i niewymiernych, czyli pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, również sformułowań nieprecyzyjnych, co stanowi naruszenie § 25 ust. 1 ww. rozporządzenia. Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). W ocenie Wojewody Opolskiego użycie słowa „estetyczne” oraz „ok.” nie daje możliwości jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości odczytania przyjętej normy, odwołując się do niezobiektywizowanych i niedających się zweryfikować kryteriów stosowanych na etapie podejmowania rozstrzygnięć indywidualnych i związku z czym uważa iż użycia powyższych sformułowań jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

14) art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie kompetencji organu gminy ustalającej w § 27 ust. 2 pkt 5 powierzchnię pól grzebalnych

W § 27 ust. 2 pkt 5 przedmiotowej uchwały ustalono (cyt.): „*powierzchnia pól grzebalnych – nie mniej niż 60% powierzchni terenu*”, co w ocenie Wojewody Opolskiego przekracza kompetencje organu gminy, gdyż żaden przepis art. 15 ust. 2 ww. ustawy nie upoważnił uchwałodawca do wprowadzenia tychże zapisów, co w konsekwencji powoduje, iż doszło **do istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu** i stwierdza się nieważność zapisu w § 27 ust. 2 pkt 5 przedmiotowej uchwały.

15) § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez wprowadzenie w § 34 ust. 4 zaleceń.

Zgodnie z treścią § 11 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. (por. z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 740/11)

Organ gminy ustalając w § 34 ust. 4 zalecenia naruszył ww. przepisy co w konsekwencji stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu**, wobec czego należy stwierdzić nieważność zapisów § 34 ust. 4 pkt 7, 9, 10, 11.

16) § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez ustalenie wytycznych dla terenów objętych strefami sanitarnymi będącymi 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 § 27 ust. 5 przedmiotowego planu ustala się (cyt.): „*strefę 50 m od cmentarza zakaz lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, studni do celów konsumpcyjnych, zakładów produkcji żywności, zakładów gastronomicznych*”, w § 35 ust. 1 dla terenów położonych w strefach sanitarnych ustala się (cyt.): „*1) do 50 m zakaz wznoszenia nowej zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywnościowe i je przechowujących oraz zakładów żywienia zbiorowego; 2) od 50 m do 150 m dopuszcza się wyłącznie lokalizację budynków, które będą podłączone do sieci*”. Natomiast w § 3 planu miejscowego ww. obszar nie został wymieniony jako linie, które stanowią ustalenia obowiązujące na rysunku planu. Na załączniku graficznym strefy sanitarne 50 m i 150 m od terenu cmentarza stanowią elementy informacyjne.

Ponadto napowietrzne sieci elektroenergetyczne wysokiego napięcia ze strefą techniczną również oznaczone są na załączniku graficznym jako oznaczenia informacyjne, które zgodnie z treścią § 3 i § 35 ust. 2 posiadają ustalenia planu.

Wojewoda Opolski wyjaśnia, 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**.

Jednocześnie należy zauważyć, iż brak wprowadzenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązkowych ustaleń dla strefy sanitarnej cmentarza stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z 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 ze zm.) oraz § 3 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. nr 52, poz. 315).

17) art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie sprzecznych ze sobą szerokości strefy oddziaływania linii wysokiego napięcia.

W § 25 ust. 2 pkt 1 ustalono (cyt.): „*wzdłuż linii napowietrzanych 110 kV ustala się strefę oddziaływania linii (pas technologiczny) obejmującą pasy terenu o szerokości ok. 15 m od osi linii w obie strony, gdzie dopuszcza się użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem*”, natomiast w § 7 pkt 6 (cyt.): „*ustala się zakaz lokalizacji obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi w potencjalnej strefie uciążliwego oddziaływania napowietrznej linii wysokiego napięcia 110 kV, tj. odległości od skrajnego przewodu roboczego linii 14,5 m*”.

Powyższe zapisy określają inną szerokość strefy oddziaływania linii napowietrznej 110kV, co powoduje niejednoznaczne określenie szerokości tejże strefy i stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego winien jednoznacznie określać uchwalone normy. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Przewodniczącego, iż w § 25 ust. 2 pkt 1 wystąpił błąd pisarski, Wojewoda Opolski stwierdza nieważność w tej części zapisów.

18) § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przez powtórzenie przepisów określonych w art. 53 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym z (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1727 ze zm.)

W § 36 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały zawarto zapis, który stanowi powtórzenie aktu wyższego rzędu, tj. ustawy o transporcie kolejowym zakresie objętym jej przepisami art. 53 ust. 2 i 3. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu **stanowią istotne 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 kompetencje 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).*”

19) 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 drogi określonej symbolem 2KDG 1/2

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a 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 Minister zobowiązując 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 to zostało 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.

Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w szeregu wyroków (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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/GI 99/08 wskazał, że: „(...) *linie rozgraniczające drogę to granice terenów, przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe, ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy(...). Zatem szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia*”.

Biorąc powyższe brak określenia parametrów drogi 2KDG 1/2 **stanowi istotne naruszenie prawa.**

20) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sformułowania w 28 ust. 1 pkt 3 lit. 1 (cyt.) „określone przez zarządcę lasu”, § 37 pkt 2 lit. c (cyt.) „**po uzgodnieniu z zarządcą drogi**”, § 42 pkt 2 (cyt.) „**uzgodnić z właściwym Zarządem Gospodarki Wodnej**”

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawy o drogach publicznych – art. 29 ust. 3 pkt 2). Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

W ocenie Wojewody Opolskiego takie uregulowania stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, gdyż wykraczają poza przyznaną gminie kompetencję do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

21) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sformułowanie w § 47 pkt 3 lit. a (cyt.): „**nowoczesne rozwiązania źródeł ciepła, opartych o kotły grzewcze o wysokiej sprawności, opalanych paliwem ciekłym lub gazowym**”.

Organ nadzoru wyjaśnia, iż stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednocześnie na gminie ciąży obowiązek określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 3 wskazanej ustawy.

Wskazane przepisy nie upoważniły jednak prawodawcy miejscowego do wykluczenia możliwości stosowania paliw stałych w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Kompetencja rady gminy do określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, przepisami § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została doprecyzowana i polega na określeniu rozmieszczenia sieci infrastruktury technicznej i parametrów sieci, a także określeniu warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Tym samym, na mocy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisów wykonawczych, Rada Gminy Bierawa nie posiadała uprawnień ustawowego do ograniczenia źródeł ciepła takich jak paliwo węglowe, które można stosować dla celów zaopatrzenia w energię cieplną. Uprawnień takich nie daje też organowi gminy również ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy to sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa, bądź jego części, rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu** i co w konsekwencji powoduje nieważność ww. zapisów.

22) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. poprzez sformułowanie w § 48 pkt 5 pkt 10 zapisu – „należy zapewnić dojazd oraz swobodny dostęp dla ich zarządcy (...)”

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. przewiduje przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki. W wymienionych przepisach nie uregulowano kwestii nakazania adresatom planu zapewnienie możliwość dojazdu oraz dostępu dla właścicieli odpowiednich sieci.

Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn., akt. II SA/Wr 683/14. Każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy danego terenu wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawie Prawo energetyczne, rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego). Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu** i co w konsekwencji powoduje nieważność ww. zapisów.

23) art. 15 ust. 2 pkt 11 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w § 51

Rada Gminy Bierawa dopuściła w § 51 przedmiotowej uchwały dotychczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu do czasu docelowego zagospodarowania terenów dla wszystkich terenów, użytkowanie terenu w pasach linii dróg publicznych na dotychczasowych zasadach, bez możliwości wprowadzenia nowej zabudowy. Postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu, z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów. Jak stanowi z art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów.

Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 10 rozporządzenia stanowiący, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok II SA/Wr 786/11). Jeśli zatem celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

W ocenie Wojewody Opolskiego zamieszczenie zapisu, iż do czasu docelowego zagospodarowania terenów, na zasadach określonych w planie miejscowym, dopuszczenie utrzymania istniejącego zagospodarowania **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

24) art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie załącznika graficznego na innej mapie niż zostało wymienione ww. przepisie

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (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 (...).*

Na kartach nr 1-7, 17-24, 39-46, 62-70, 87-98, 108-123, 132-146, 156-171, 182-192, 203-208 załącznika graficznego uchwały podkład mapowy nie stanowi zgodnie z art. 16 ust. 1 ww. ustawy kopii mapy zasadniczej ani mapy katastralnej. Ponadto na kartach nr 148, 149, 172, 173 brak podkładu mapowego.

Przewodniczący wyjaśnia, iż wystąpił do starostwa Kędzierzyńsko-Kozielskiego o mapę zasadniczą w postaci rastrowej w skali 1: 2000 dla obrębów objętych wnioskiem, jednak w trakcie opracowywania planu okazało się, że dla części terenu brakuje podkładu mapy, wobec czego wykorzystano mapę topograficzną ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Opolski nie może przyjąć wyjaśnień Przewodniczącego, gdyż zgodnie z art. 16 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo - w razie ich braku - map katastralnych gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie natomiast z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ww. ustawie. Przepisy te zatem nie dają radzie gminy wyboru w zakresie mapy niezbędnej do planowania przestrzennego. Musi to być mapa zasadnicza lub katastralna w razie braku zasadniczej, a plan musi być naniesiony na kopię tej właśnie mapy, a nie na dowolnej mapie. Mapa zasadnicza lub katastralna to konkretna mapa odzwierciedlająca stan rzeczywisty i potwierdzona urzędowymi pieczęciami i podpisami, nie może zatem być mowy o sporządzaniu planów na innych mapach.

Mając na uwadze główny cel, jakiemu ma służyć miejscowy plan - wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę - rysunek planu powinien być sporządzony na mapach, na których granice własności nieruchomości są jednoznaczne i nie budzą żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Naruszenie zatem trybu sporządzania planu z zastosowaniem nieprawidłowej mapy musi być traktowane jako naruszenie **istotne**, stanowiące przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały.

25) § 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)

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.

Załącznik graficzny do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia posiada liczne wady m.in.:

- brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1, w odniesieniu do np. L2PE, L1W, L1KK, D2PE, D7ZL, D2ZC, D2÷7R, D1KK, D10KDL 1/2, D12KDL 1/2, 13 KDL 1/2, D8÷10KDD 1/2, D1UPk, D1UKr, D1UPo,
- brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1, z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów np. S11÷12MNU, S2MW, D2UT, D2UPo, D2÷3US, D1UKr/ZC, D12÷20KDD 1/2, KK,
- brak przejrzystego zastosowania oznaczeń graficznych na rysunku planu w odniesieniu do terenów zabudowy usług sportu i rekreacji oraz terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, w sposób rozbieżny z oznaczeniem kolorystycznym zastosowanym w legendzie,
- brak oznaczenia w legendzie obszaru (cyt.): „*tereny zagrożenia powodzią – zasięg wody $Q=1\%$* ”,
- występowaniu licznych białych plam, bez barwnego oznaczenia graficznego i literowego np. teren znajdujący się na karcie nr: 81, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 131, 132, 204,
- brak możliwości odczytania symbolu np. karta 198 (obszar drogi), 216 (obszar pod zabudowę zagrodową),
- wyznaczenie dwóch obszarów o symbolu np. D1MW (karta nr 199 i 215), 5U (karta 200 i 215), D16MN (karta 202 i 216), 10 MN (karta nr 213 i 214),
- brak linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania – karta nr 219;
- brak oznaczenia strefy sanitarnej 150 m od terenu cmentarza,

jednakże, iż ww. załącznik sporządzony został na nieczytelnej mapie oraz w związku z wstępowaniem licznych błędów Wojewoda Opolski wymienia część popełnionych uchybień.

Kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 września 2010, sygn.. akt II SA/Go 493/10 „*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.*”

26) § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, poprzez zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają: w § 8 ust. 2 (cyt.): „*Dla terenów publicznych, o których mowa w ust. 1 oprócz ustaleń rozdziału 1 w zakresie przeznaczenia (...)*”, w § 43 ust. 1 (cyt.): „*Wskaźnik obliczania miejsc postojowych dla samochodów osobowych, w tym do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową – zgodnie z ust. 3*”, „*min. 0,9 z zastrzeżeniem ust. 5*”, „*min. 5 z zastrzeżeniem ust. 6*”

Powyższe zwroty błędnie odsyłają do punktów, powodując w ten sposób brak możliwości jednoznacznego powiązania treści uchwały. Organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie zasad sporządzania** miejscowego planu, gdyż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi oraz powoduje brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalonej normy.

Dodatkowo należy wskazać, iż § 2 przedmiotowego planu został błędnie sporządzony, gdyż w ww. planie zostało również określone:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych (rozdział 8 uchwały nr XXXI/207/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 22 maja 2017 r.),
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (rozdział 9 uchwały nr XXXI/207/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 22 maja 2017 r.);
- zasady i warunki scalania oraz podziału nieruchomości, a nie jak wynika z ww. paragrafu zasady i warunki podziału nieruchomości.

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:

- brak wykazu wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego wzór określa załącznik nr 4 do rozporządzenia oraz rozstrzygnięcie organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia wniosków;
- brak powiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu właściwych zarządców dróg;
- brak dołączenia do dokumentacji prac planistycznych wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, którego wzór określa załącznik nr 9 do rozporządzenia oraz brak rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;
- zmodyfikowanie i doprecyzowanie definicji ustawowej;
- użycie zwrotu „i inne podobnego typu”, „estetyczne”, „ok.”;
- wprowadzenie możliwości rozbiórki;
- wprowadzenie nakazu uzgodnień i zapewnienia dojazdu;
- wprowadzenie podwójnych ustaleń dla terenu o symbolu S1PE;
- wprowadzenie powierzchni pól grzebalnych;
- wprowadzenie zaleceń;
- ustalenie wytycznych dla terenów będącymi elementami informacyjnymi planu;
- ustalenie sprzecznych ze sobą szerokości strefy oddziaływania linii wysokiego napięcia;
- powtórzenie przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;
- brak określenia parametrów układu komunikacyjnego w treści uchwały dla terenów drogi określonej symbolem 2KDG 1/2;
- wprowadzenie ograniczenia w postaci rodzaju paliwa;
- powtórzenie treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- sporządzenie załącznika graficznego na innej mapie niż zostało wymienione w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu;
- § 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;
- zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały, stanowią **istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego**. Unieważnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia w całości spowodowane jest wieloma naruszeniami trybu i zasad sporządzania miejscowego planu.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XXXI/207/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla sołectw Lubieszów, Dziergowice i Solarnia, 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 Kaluża-Swoboda