



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 1 sierpnia 2017 r.

Poz. 2073

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.59.2017.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 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 uchwały nr XXX/356/2017 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 22 czerwca 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żywocice:

- w części tekstowej dotyczącej:
  - § 9 pkt 6;
  - § 11 ust. 2 pkt 8;
  - § 13 ust. 12 pkt 6;
  - § 13 ust. 12 pkt 7;
  - § 13 ust. 12 pkt 4 w sformułowaniu „*dopuszcza się dodatkowe nasadzenia zieleni wysokiej, średniowysokiej oraz niskiej, zaleca się zieleń zimozieloną*” zapisu „*zaleca się zieleń zimozieloną*”;
  - § 13 ust. 14 pkt 4;
  - § 13 ust. 14 pkt 10;
  - § 14 pkt 10;
- w części graficznej na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie:
  - terenu oznaczonego symbolem 36 MN;
  - terenu oznaczonego symbolem 37 MN;
  - **oznaczenie parametru drogi oznaczonej symbolem GP** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
  - **oznaczenie graficzne obszaru zagrożenia powodziowego Q1% - obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
  - **zasięg terenu ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- w części graficznej na załączniku nr 2 do uchwały w zakresie:
  - **oznaczenie graficzne obszaru zagrożenia powodziowego Q1% - obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
  - **parametru drogi krajowej nr 45;**
  - **oznaczenia w legendzie terenu o symbolu GP.**

## UZASADNIENIE

Na sesji 22 czerwca 2017 r. Rada Miejska w Krapkowicach, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żywocice.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 29 czerwca 2017 r., w celu jej oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 12 lipca 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 Krapkowicach o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Do tutejszego organu w dniu 26 lipca 2017 r. wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krapkowicach.

Tutejszy organ badając przedmiotową uchwałę stwierdził następujące naruszenie przepisów prawa:

### **1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenia zamiennego przeznaczenia.**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rada Miejska w Krapkowicach ustaliła w § 13 ust. 14 pkt 3 przedmiotowej uchwały, dla terenu o symbolu 1ZD – tereny o podstawowym przeznaczeniu dla ogrodów działkowych (cyt.) „*nakazuje się w przypadku likwidacji ogrodów działkowych zamienić sposób użytkowania terenu na teren sportu i rekreacji*”. Dodatkowo w § 9 pkt 6, § 13 ust. 14 pkt 4 i § 13 ust. 14 pkt 10 zostały wprowadzone ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 1ZD odnoszące się do zamiennego przeznaczenia, tj. terenu sportu i rekreacji.

Jak wynika z orzecznictwa sądowno-administracyjnego, niedopuszczalne są ustalenia planu, polegające na dopuszczeniu zamiany (wymienności) ustalonego w planie podstawowego przeznaczenia terenów. Dopuszczenie możliwości dowolnego, nieobwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zamiany (wymiany) podstawowego przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planem na inne przeznaczenie, bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu, narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zapisy takie nie określają w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, nadto sporne ustalenia planu mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu (właściciele terenów) pozostają w stanie niepewności, co do przyszłego przeznaczenia terenu (wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 746/11).

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;

### **2. § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez wprowadzenie w § 11 ust. 2 pkt 8, § 13 ust. 12 pkt 4 i § 14 pkt 10 zaleceń.**

Zgodnie z treścią § 11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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/Gl 740/11).

Organ gminy ustalając w § 11 ust. 2 pkt 8, § 13 ust. 12 pkt 4 i § 14 pkt 10 zalecenia naruszył ww. przepisy co w konsekwencji stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu**, wobec czego należy stwierdzić nieważność ww. zapisów;

### **3. Art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie kompetencji organu gminy ustalającej w § 13 ust. 12 pkt 6 powierzchnię pól grzebalnych oraz w § 13 ust. 12 pkt 7 zakazu pochówku.**

W § 13 ust. 12 pkt 6 przedmiotowej uchwały ustalono (cyt.): „*dopuszcza się na terenie 1ZC powierzchnię pól grzebalnych nieprzekraczającą 70% powierzchni działki*” oraz w § 13 ust. 12 pkt 7 (cyt.): „*zakazuje się na terenie 2ZC pochówków*”, co w ocenie Wojewody Opolskiego przekracza kompetencje organu gminy, gdyż żaden przepis art. 15 ust. 2 ww. ustawy nie upoważnił uchwalodawcę do wprowadzenia tychże zapisów,

co w konsekwencji powoduje, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu** i stwierdza się nieważność zapisów w § 13 ust. 12 pkt 6 i 7 przedmiotowej uchwały;

**4. § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przez powtórzenie i doprecyzowanie przepisów.**

Rada Miejska w Krapkowicach w uchwale XXX/356/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r. w §14 pkt 4 wskazuje (cyt.) „na terenie ochrony bezpośredniej ujęcia wody nakazuje się:

- a) odprowadzać wody opadowe w sposób uniemożliwiający przedostanie się ich do urzędzeń służących do poboru wody,
- b) odprowadzać poza granicę terenu ochrony bezpośredniej ścieki z urzędzeń sanitarnych, przeznaczonych do użytku osób zatrudnionych przy obsłudze urzędzeń służących do poboru wody,
- c) teren odrodzić i oznaczyć tablicą z informacją o ujęciu wody podziemnej i zakazie wstępu osobom nieupoważnionym”;

w § 14 pkt 5 (cyt.): „na terenie ochrony pośredniej ujęcia wody zakazuje się:

- a) lokalizowania nowych ujęć wody, za wyjątkiem ujęć służących zbiorowemu zaopatrzeniu ludności w wodę przeznaczoną do spożycie,
- b) wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz popłuczyn ze stacji uzdatniania wody, z wyjątkiem oczyszczonych wód opadowych i roztopowych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami mogą być wprowadzone do wód lub do ziemi bez oczyszczenia,
- c) rolniczego wykorzystania ścieków,
- d) wykonywania odwodnieni budowlanych lub górniczych (metodą otworową za pomocą studni wierconych),
- e) przechowywania i składowania odpadów promieniotwórczych,
- f) lokalizowania nowych ferm chowu lub hodowli zwierząt, które mogą powodować pogorszenie jakości wód podziemnych, wskazanych w raporcie, wykonywanym w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z przepisami odrębnymi,
- g) lokalizowania magazynów produktów ropopochodnych, a także rurociągów do ich transportowania,
- h) lokalizowania składowisk odpadów komunalnych, niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne o obojętne oraz obojętnych,
- i) lokalizowania cmentarzy oraz grzebania zwłok zwierzęcych,
- j) wydobywania kopalin;”.

Powyższe unormowanie pozostaje w ścisłym związku, z treścią ww. przepisu ustawy o planowaniu, który stanowi, iż: w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

W ocenie organu nadzoru powyższe doprowadziło do naruszenia § 137 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. poprzez powtórzenie i doprecyzowanie przepisów przewidzianych odpowiednio w art. 53 i art. 54 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j. t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.).

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.

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.

Jednakże w związku z tym, iż art. 15 ust. 2 pkt 7 nakłada obowiązek określenia w planie granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, Wojewoda Opolski, w tym przypadku, ogranicza się do **wskazania**, iż doszło do naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy również zauważyć, iż pozostałe ograniczenia wynikające z ustawy prawo wodne, które nie zostały określone w przedmiotowym planie, będą musiały być uwzględnione dla terenów znajdujących się na ww. obszarach;

**5. § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez ustalenie wytycznych dla obszaru zagrożenia powodziowego Q0,2% 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 § 14 pkt 10 przedmiotowego planu ustala się (cyt.): „*obszar objęty planem częściowo jest położony w granicach obszaru zagrożenia powodziowego Q0,2% (w granicach określonych na rysunku planu), na którym nie ustala się zakazów, nakazów oraz dopuszczeń dla tych terenów, jednocześnie nie zaleca się lokalizowania inwestycji na tych terenach*”. Natomiast w § 5 planu miejscowego ww. obszar nie został wymieniony jako obowiązujące ustalenia planu. Na załączniku graficznym granice obszaru zagrożenia powodziowego Q0,2% - obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat stanowią elementy informacyjne.

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**;

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

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

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w miejscowym planie należy obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia te powinny, zgodnie z cytowanym rozporządzeniem, zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego wraz z jego

parametrami. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i rozporządzenie zobowiązujące do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi nowo powstałe, jak i drogi istniejące.

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

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

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

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

**7. § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (j.t. Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587), poprzez brak możliwości powiązania rysunku planu z treścią, brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, brak przejrzystego zastosowania oznaczeń graficznych na rysunku.**

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.

Kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, wobec czego należy stwierdzić, iż oznaczenie na rysunku tereny o symbolach 36MN i 37MN, które nie zostało opisane w treści uchwały, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały. 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*”.

Odnosnie zastosowania oznaczeń graficznych na rysunku planu w odniesieniu do zasięgu terenu ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej, w sposób rozbieżny z oznaczeniem kolorystycznym zastosowanym w legendzie, Wojewoda Opolski stwierdza, iż **nie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**. Powyższy zarzut braku możliwości jednoznacznego powiązania oznaczenia barwnego z legendą dotyczy zasięgu terenu ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej, dla którego w legendzie zastosowano linię przerywaną koloru czarnego, natomiast na rysunku widnieje linia przerywana koloru czerwonego. Rozbieżność oznaczeń barwnych może powodować błędne zinterpretowanie obszaru, co w konsekwencji błędne odczytanie zapisów planu.

W odniesieniu do zabytków wpisanych do ewidencji gminnej, które zgodnie z § 11 ust. 1 zostało wymienionych 7, natomiast na załączniku graficznym zostało wyznaczonych 9 punktów, oznaczonych fioletowymi kropkami, Wojewoda Opolski ogranicza się, w tym przypadku do **wskazania**, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż przedmiotowe zabytki zostały dokładnie opisane w treści uchwały.

Dodatkowo należy wskazać, iż na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, w granicach obszaru objętego planem nie wstępują tereny o symbolu GP – tereny dróg publicznych klasy głównej przyspieszonej, wobec czego brak jest podstaw do zamieszczenia ww. terenu w legendzie i należałoby usunąć ww. zapis.

**8. Art. 14 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie ustaleń poza granicami obszaru objętego planem.**

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Oznacza to, że organy gmin oraz organy administracji publicznej związane są ustaleniami zawartymi w planie, który został prawidłowo opublikowany i wszedł w życie. Stąd też ustalenia planu przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy planu miejscowego przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów oraz linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu. Przepisy planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać normy wiążące. Z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wynika natomiast, że ustalenia projektu tekstu planu miejscowego powinny zawierać określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W konsekwencji przyjąć należy, że ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego.

Z definicji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia dla całego terenu, który jest planem objęty. W kontekście przywołanego art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu. Jeżeli zamiarem organu gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 tej ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2562/12).

Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy uchwalając plan miejscowy nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu. Tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 780/05).

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż ustalenie parametru drogi oznaczonej symbolem GP, wyznaczenia obszaru zagrożenia powodziowego Q1% - obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, zasięg terenu ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej oraz ustalenie drogi GP na załączniku graficznym nr 2 do przedmiotowej uchwały, poza granicami obszaru objętego planem stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu** i należy stwierdzić w tej części nieważność uchwały.

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, które tracą moc:

- w części tekstowej dotyczącej:
  - § 9 pkt 6;
  - § 11 ust. 2 pkt 8;
  - § 13 ust. 12 pkt 6;
  - § 13 ust. 12 pkt 7;
  - § 13 ust. 12 pkt 4 w sformułowaniu „*dopuszcza się dodatkowe nasadzenia zieleni wysokiej, średniowysokiej oraz niskiej, zaleca się zieleń zimozieloną*” zapisu „*zaleca się zieleń zimozieloną*”;
  - § 13 ust. 14 pkt 4;
  - § 13 ust. 14 pkt 10;
  - § 14 pkt 10;
- w części graficznej na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie:
  - terenu oznaczonego symbolem 36 MN;
  - terenu oznaczonego symbolem 37 MN;
  - **oznaczenie parametru drogi oznaczonej symbolem GP** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
  - **oznaczenie graficzne obszaru zagrożenia powodziowego Q1% - obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- **zasięg terenu ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- **w części graficznej** na załączniku nr 2 do uchwały w zakresie:
  - **oznaczenie graficzne obszaru zagrożenia powodziowego Q1% - obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat** znajdującego się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
  - **parametru drogi krajowej nr 45;**
  - **oznaczenia w legendzie terenu o symbolu GP.**

Stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. brak wprowadzenia w treści uchwały parametrów dróg, powtórzenie przepisów z ustawy prawo wodne, oznaczenie zabytków wpisanych do ewidencji gminnej 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 XXX/356/2017 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żywocice 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  
Z-ca Dyrektora  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Krzysztof Cieciora*