



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 6 września 2017 r.

Poz. 2188

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.73.2017.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 30 sierpnia 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 XXXIII/217/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice.**

UZASADNIENIE

Na sesji 24 lipca 2017 r. Rada Gminy Bierawa, podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice.

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

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 22 sierpnia 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 25 sierpnia 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa (pismo z dnia 25 sierpnia 2017 r., znak ORG.0711.19.2017).

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

- 1) **Brak ujawnienia złóż kopalin jako naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1173) (dalej zwane u.p.z.p.) w związku z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.) (dalej zwane p.g.i.g).**

Rozstrzygając o sposobie zagospodarowania terenów, na których występują złoża kopalin należy mieć na względzie zapisy art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., zgodnie z którymi w miejscowym planie **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.

Dodać przy tym należy, że teren, na którym znajdują się złoża kopalin podlega ochronie uregulowanej w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, na co wskazuje przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. W nawiązaniu do ww. przepisów prawa należałoby przywołać zapisy art. 95 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego, zgodnie z którym udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód

podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, **miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego** oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Należy również przytoczyć zapisy art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), które nakazują zapewnienie warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalni, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) **uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalni oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.**

Powyższe wymagania określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 71 ust. 4 p.o.ś.).

W niniejszej sprawie bezspornym jest, że na terenie objętym granicami przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego istnieją udokumentowane złoża kruszywa naturalnego piasków posadzkowych „Kotlarnia-Solarnia”.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru dostrzegł, iż ustalenia § 1 ust. 2 przedmiotowego planu wskazują, iż uchwała obejmuje część obszaru udokumentowanego złoża „Kotlarnia-Solarnia” określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa. Jednakże na załączniku graficznym stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały nie umieszczono tożsamego z ww. ustaleniami oznaczenia dotyczącego przebiegu granicy złoża kopaliny.

Ponadto należy nadmienić, iż z treści załącznika nr 2 do uchwały nr XXI/155/2016 Rady Gminy Bierawa z dnia 26 września 2016 r. w sprawie uchwalenia nowej edycji studium uwarunkowań gminy Bierawa oraz opracowania ekofizjograficznego dla gminy Bierawa wynika, iż granica złoża Kotlarnia-Solarnia przebiega wzdłuż północnej oraz zachodniej części granic działki nr 2316, które wyznaczają również granice przedmiotowego planu.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z § 8 ust. 2 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) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia **umożliwiające jednoznaczne powiązanie** projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Zatem rysunek planu winien odzwierciedlać ustalenia z części tekstowej uchwały.

Odnosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż rysunek przedmiotowego planu nie jest tożsamy z treścią uchwały w stosunku do jednoznacznego ustalenia granic złóż kopalni, bowiem zapisy § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały nie przesądzają o jednoznacznym przebiegu granic złoża kopaliny. W przypadku kiedy granica złoża przebiega przez teren określony w przedmiotowej uchwale, granice te winny być przedstawione w części tekstowej i graficznej, co w przedmiotowej sprawie nie zachodzi.

Powyższe doprowadza do stwierdzenia, iż przedmiotowa uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przebiegu granic występującego złoża „Kotlarnia-Solarnia”, gdyż brakuje naniesionych granic złoża kopaliny na część graficzną przedmiotowej uchwały.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru doszło do **istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego** i w konsekwencji powoduje to konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

2) **Przekroczenie kompetencji rady gminy jako naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne (j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1131) w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) oraz w zw. z § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Technik Prawodawczych” (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).**

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. 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.

Przedmiotowa uchwała zawiera szereg ustaleń odnoszących się do konieczności uzyskania odmiennych aktów prawa uzyskiwanych w odrębnej decyzji administracyjnej i odrębnych zasadach ich sporządzania niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

- w § 6 ust. 3 pkt 3 uchwały (cyt.) „ustala się sukcesywną eksploatację i równoległe prowadzoną sukcesywną rekultywację terenu poeksploatacyjnego. W **dokumentacjach geologiczno-górniczych** zostaną określone poszczególne etapy eksploatacji i kolejność rekultywacji wyeksploatowanych parceli złoża”,
- § 7 ust. 2 pkt 7 (cyt.) „Przy technologicznym przerobie kruszywa ustala się: **zdejmowany sukcesywnie nakład należy gromadzić na tymczasowych zwalowiskach, natomiast podczas eksploatacji i rekultywacji w odniesieniu do przemieszanych mas ziemnych i skalnych będzie prowadzona gospodarka bez odpadowa, nakład w całości zostanie wykorzystany do rekultywacji terenu poeksploatacyjnego zgodnie z programem rekultywacji terenu**”,
- § 10 pkt 8 (cyt.) „szczegółowe ustalenia kierunku rekultywacji jak i sposób jej przeprowadzenia określone zostaną w **decyzji administracyjnej**”,
- § 13 ust. 1 pkt 1-3 (cyt.) „Na podstawie przepisów szczególnych przedsiębiorca jest **zobowiązany do:**
 - opracowania projektu zagospodarowania złoża, uwzględniającego postanowienia niniejszego planu,
 - uzyskania koncesji na wydobycie złoża,
 - opracowania planu ruchu”.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż procedura sporządzania oraz elementy składowe takich aktów, jak dokumentacja geologiczna, program rekultywacji terenu, projekt zagospodarowania złoża, koncesja na wydobycie złoża, plan ruchu kopalni **regulują** akty prawa wyższego rzędu, w szczególności prawo geologiczne i górnicze, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Odnosząc się do ustaleń § 6 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały, które odwołują się do konieczności określenia etapów eksploatacji i rekultywacji w drodze sporządzenia **dokumentacji geologiczno-górniczych**, należy wskazać na zapisy art. 89 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego, które wskazują, iż **dokumentację geologiczną złoża kopaliny** sporządza się w celu określenia jego granic, zasobów geologicznych, warunków występowania oraz określenia możliwości wydobycia kopaliny ze złoża. Natomiast art. 93 ust. 2 ww. cytowanej ustawy jednoznacznie przesądza, iż **dokumentację geologiczną, zatwierdza, w drodze decyzji, właściwy organ administracji geologicznej.**

Natomiast w nawiązaniu do ustaleń § 7 ust. 2 pkt 7 oraz § 10 pkt 8 przedmiotowej uchwały tut. organ podkreśla, że kwestię sporządzenia **programu rekultywacji terenu** poeksploatacyjnego również regulują zapisy prawa geologicznego i górniczego. W rozpatrywanej sprawie należy przytoczyć dyspozycję art. 129 ust. 1 pkt 5 p.g.i.g. stanowiącą, iż w przypadku likwidacji zakładu górniczego, w całości lub w części, przedsiębiorca jest obowiązany przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska **oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej.**

Ponadto dyspozycja art. 22 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych precyzuje z jakich elementów powinna się składać **decyzja w sprawach rekultywacji i zagospodarowania:**

- 1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5;
- 2) osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów;

3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;

4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Ponadto art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obligatoryjnie wskazuje, iż w sprawach rekultywacji i zagospodarowania terenu **decyzję wydaje starosta** po zasięgnięciu opinii z innymi organami.

Z kolei ustaleniami przedmiotowej uchwały w § 13 ust. 1 pkt 1 nałożono na przedsiębiorcę obowiązek do opracowania projektu zagospodarowania złoża, uwzględniającego postanowienia niniejszego planu.

Tym samym wskazać w tym miejscu należy na zapisy art. 26 ust. 3 ustawy prawo geologiczne i górnicze, które wskazują, iż do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, dołącza się **projekt zagospodarowania złoża**, określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko.

Mając na uwadze ww. przepisy prawa, podkreślenia wymaga fakt, iż wymóg sporządzenia projektu zagospodarowania złoża stanowi przede wszystkim składowy element procedury uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny, w efekcie czego niedopuszczalnym jest wprowadzanie nakazu uzyskania ww. projektu zagospodarowania na etapie opracowania planu miejscowego. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego nie stanowi właściwego dokumentu do wprowadzania powyższych regulacji, które stanowią przedmiot odrębnych decyzji administracyjnych.

Niezależnie od powyższego odrębne ustalenia zawarte w § 13 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały przesądzają o nakazie uzyskania koncesji na wydobycie złoża. W tym miejscu należy mieć na względzie zapisy art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.i.g., które obligatoryjnie przesądzają, iż działalność w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Ponadto regulacje art. 22 ust. 1, 2 oraz 4 p.g.i.g. określają, iż koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż udziela w zależności od kompetencji minister właściwy do spraw środowiska, starosta lub marszałek województwa.

Zatem przesądzanie o konieczności wydania decyzji administracyjnej dotyczącej wydania koncesji na wydobywanie kopaliny jest podyktowane przepisami aktu prawa wyższego rzędu niż aktu prawa miejscowego.

Na gruncie przedmiotowej sprawy, tut. organ podkreśla, że żaden przepis prawa nie może obligować organu administracyjnego właściwego do wydania koncesji (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Regulacje zawarte w prawie geologicznym i górniczym wskazują, iż kompetencje zostały przyznane organom wydającym koncesję na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach.

Zatem należy stwierdzić, iż wskazane ustalenia analizowanego planu w § 13 ust. 1 pkt 2 stoją w sprzeczności z ww. przepisami prawa dotyczącymi udzielania koncesji w drodze odmiennej niż miejscowy plan decyzji administracyjnej, wydanej przez odrębny organ koncesyjny.

Natomiast odnosząc się do ustalenia zawartego w § 13 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały nakładającego obowiązek na przedsiębiorcę do opracowania planu ruchu, należy mieć na względzie zapisy art. 108 ust. 1 p.g.i.g. (cyt.) „*plan ruchu zakładu górniczego sporządza przedsiębiorca, odrębnie dla każdego zakładu górniczego*”.

Ponadto w przedmiotowej sprawie znajduje zastosowanie art. 108 ust. 7 p.g.i.g., zgodnie z którym wniosek o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego przedkłada się organowi nadzoru górniczego właściwemu dla miejsca wykonywania robót objętych planem, a jeżeli roboty objęte planem będą wykonywane w granicach właściwości miejscowej co najmniej 2 organów nadzoru górniczego – organowi nadzoru górniczego właściwemu dla siedziby zakładu górniczego.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności faktyczne i prawne, tut. organ stoi na stanowisku, iż zapisy miejscowego planu nakładające obowiązek opracowania dokumentu, dla którego przewidziano odrębną decyzję administracyjną stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy, gdyż organ ten nie jest właściwym do zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego.

Mając na względzie ww. zapisy przedmiotowej uchwały tut. organ, stwierdza, iż ustalenia nakładające obowiązek uzyskania odrębnych decyzji administracyjnych, które zgodnie z prawem geologicznym i górniczym są objęte odrębnymi procedurami sporządzania stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Powyższa materia dotycząca procedury sporządzenia dokumentacji

geologicznej, programu rekultywacji terenu, projektu zagospodarowania złoża, koncesji na wydobywanie złoża, planu ruchu **uregulowana została** w prawie górniczym i geologicznym jak i również ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Żaden z przepisów prawa nie zezwala organom gminy na ustalanie w planie miejscowym nakazu uzyskania osobnej decyzji administracyjnej, niezależnej od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie można zatem już na etapie planu miejscowego, wprowadzać warunków ograniczających eksploatację. To nie plan miejscowy, stanowiący akt prawa miejscowego jest dokumentem właściwym do wprowadzania ww. ustaleń, a stosowne dokumenty, o których mowa w prawie geologicznym i górniczym. W planie miejscowym winno się określić jedynie przeznaczenie terenu zgodnie z zapisami art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Nie jest rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmowanie decyzji zarezerwowanych dla innych organów, w tym organu koncesyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 2542/16).

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie niedopuszczalnym 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. II SA/Wr 375/10).

Ponadto tut. organ podkreśla, że ww. ustalenia planu stanowią powtórzenie regulacji prawa geologicznego i górniczego. Mając na uwadze Art. 118 zasad technik legislacyjnych (cyt.) „*W rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych*” należy uznać, iż 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.

Tut. organ stoi na stanowisku, iż uznanie za niedopuszczalne dokonywania w planie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10), bądź ograniczyć się do stosowania tylko i wyłącznie w wymienionej sytuacji.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które skutkować musi koniecznością stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały.

3) **Brak możliwości powiązania rysunku planu z treścią w odniesieniu do oznaczenia jako naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

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 terenu położonego w obrębie Dziergowice nie zawiera oznaczenia granicy udokumentowanego złoża, która zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały stanowi oznaczenie informacyjne **znajdujące się na rysunku**.

Mając na względzie powyższe, tut. organ stwierdza, iż normatywna część tekstowa planu kształtuje się nieco inaczej niż część graficzna rzeczonoego planu, będąca jej integralnym elementem co 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.”

4) Ustalenie oznaczenia informacyjnego, które ma charakter obowiązujący jako naruszenie § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

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.

Jednakże w § 2 ust. 4 pkt 4 przedmiotowego planu ustala się (cyt.): „*legenda rysunku planu stanowi informację o oznaczeniach, które mają charakter obowiązujący i obejmuje [...] oznaczenia informacyjne, niebędące ustaleniami planu*”. Natomiast zapisy § 5 ust. 2 przedmiotowego planu miejscowego również wskazują, iż rysunek planu zawiera oznaczenia informacyjne, niebędące ustaleniami planu. Ponadto na załączniku graficznym granice strefy ochronnej – 25m od ściany lasu stanowią elementy informacyjne.

Odnosząc się do powyższego, Wojewoda Opolski wyjaśnia, iż jeżeli w miejscowym planie ustala się pewne założenia dotyczące danego obiektu, nie można traktować ich jako oznaczenia informacyjne. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie ustaleń dla oznaczeń informacyjnych jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

5) Brak określenia terminu tymczasowego zagospodarowania, urzędzenia i użytkowania terenów, do których tymczasowe zagospodarowanie może być wykonywane jako naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. miejscowy plan obowiązkowo określa sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urzędzenia i użytkowania terenów. Ponadto § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. doprecyzowuje powyższą normę określając, iż ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urzędzenia 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.

Natomiast ustalenia przedmiotowej uchwały zawarte w § 7 ust. 2 pkt 12 określają, iż rekultywację terenu kopalni, na którym zakończono proces eksploatacji należy rozpocząć niezwłocznie. Ponadto § 11 pkt 1 lit. a przedmiotowego planu ustala przeznaczenie podstawowe terenu **IPES** jako tereny pomocnicze przy eksploatacji kruszywa przeznaczone do magazynowania gleb i nakładu **do czasu rekultywacji wyrobiska**.

Mając na względzie powyższe tut. organ stwierdza, iż ustalenie w przedmiotowej uchwale terminu tymczasowego zagospodarowania terenów poprzez użycie bliżej nieokreślonych zwrotów niepozwalających na ich jednoznaczne odczytanie takich jak „niezwłocznie” oraz „do czasu rekultywacji wyrobiska” nie może być uznane za spełnienie obowiązku ustawowego określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenów zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.

Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urzędzenia i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. (por. wyrok II SA/Wr 786/11).

Ponadto tut. organ nie może zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa, iż tymczasowy termin określony jest w koncesji.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż ustalenia § 13 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały wskazują, iż na etapie uchwalania przedmiotowego planu nie uzyskano koncesji na wydobycie złoża kopalin. Niezależnie od powyższego, należy mieć na względzie, że termin tymczasowego zagospodarowania, urzędzenia i użytkowania terenów jest obowiązkowym ustaleniem planistycznym, w efekcie czego nie można wprowadzać do planu zapisu odsyłającego do dokumentu, który nie istniał w momencie uchwalania planu.

W ocenie Wojewody Opolskiego wprowadzanie ustaleń do planu miejscowego, które w sposób nieprecyzyjny, uniemożliwiający w sposób jednoznaczny na odczytanie uchwalonej normy w odniesieniu do terminu tymczasowego zagospodarowania terenu jest sprzeczne z ww. cytowanymi przepisami prawa i stanowi **istotne naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności**.

6) Brak jednoznacznego przeznaczenia terenu o różnym przeznaczeniu bądź różnych zasadach zagospodarowania jako naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. miejscowy plan obowiązkowo określa **przeznaczenie terenów** oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dodatkowo § 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. stanowi, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać **określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Z kolei przedmiotowa uchwała w § 11 pkt 1 lit. b zawiera ustalenie dotyczące przeznaczenia terenu **IPES** jako przeznaczenie podstawowe (cyt.) „*powstające w trakcie procesu technologicznego zbędnej frakcji straty surowca naturalnego należy lokować w przeznaczony do tego celu części wyrobiska oraz w pasie ochronny, oznaczonym w planie symbolem IPES*”.

Powyższe ustalenie przeznaczenia podstawowego terenu IPES stanowi niedookreśloną normę uniemożliwiającą jednoznaczne odczytanie w przypadku kierunku przeznaczenia podstawowego tego terenu.

Ponadto ustalenia zawarte w § 11 pkt 1 lit. b przedmiotowej uchwały dla terenu IPES określają nakaz lokalizacji straty surowca naturalnego w bliżej nieokreślonej części wyrobiska, w efekcie czego uchwalona norma teoretycznie może wychodzić poza linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu bądź różnych zasadach zagospodarowania co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Mając na względzie zapisy zawarte w § 11 pkt 1 przedmiotowej uchwały, odnoszące się do przeznaczenia podstawowego terenu należy uznać, iż niewłaściwe jest przeznaczenie terenu jednocześnie pod teren przeznaczony do magazynowania gleb i nakładu, a bliżej nieokreślone przeznaczenie pod powstające w trakcie procesu technologicznego zbędnej frakcji surowca naturalnego z dodatkowym nakazem lokalizacji ww. surowca w bliżej nieokreślonej części wyrobiska oraz na terenie IPES.

Plan powinien ściśle precyzować jakie przeznaczenie terenu jest przewidziane dla danego obszaru określonego liniami rozgraniczającymi, co w przedmiotowej sprawie nie zachodzi.

W ocenie Wojewody Opolskiego ustalenie ww. przeznaczenia terenu w sposób niedookreślony stanowi **istotne naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności**.

7) Brak określenia w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały obligatoryjnych zagadnień w zakresie sposobu realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p., zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 oraz wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy jako naruszenie art. 15 ust. 1 pkt 1-3 u.p.z.p.

Zgodnie z delegaturą art. 15 ust. 1 pkt 1-3 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:

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

Powyższy przepis nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu planu miejscowego, a także określa **minimalne** wymogi względem jego treści.

Natomiast w wyniku przeprowadzonej przez tut. organ kontroli legalności przedmiotowego planu stwierdzono, iż uzasadnienie nie zawiera żadnych wymienionych w ww. przepisach prawa obligatoryjnych elementów. W uzasadnieniu załączonym do przedmiotowej uchwały odniesiono się do lokalizacji terenu opracowania przedmiotowego planu, celu uchwalenia omawianego aktu, omówienia przeznaczenia podstawowego, stwierdzenia, iż przedmiotowa uchwała dotyczy zagadnień określonych w art. 15 u.p.z.p. oraz że zostały zachowane wymogi proceduralne podczas sporządzania planu. Ponadto stwierdzono, że zachowano jawność procedur poprzez zastosowanie się do czynności formalno-prawnych określonych w art. 17 u.p.z.p. oraz w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Z uzasadnienia również wynika, że sporządzono prognozę oddziaływania na środowisko oraz prognozę finansową.

Natomiast ww. uzasadnieniu nie **zawarto obligatoryjnych informacji** odnoszących się do sposobu realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p. oraz zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.p.z.p. wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2, a także nie określono wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda Opolski stwierdza, iż organ gminy nie był zwolniony zawarcia ww. informacji, gdyż wynika to wprost z przepisów art. 15 ust. 1 pkt 1-3.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe uzasadnienie nie spełnia wymogów wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, co stanowi **istotne naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności**.

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*.

O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż brak ujawnienia złóż kopalin, nałożenie na przedsiębiorcę wymogu uzyskania odrębnych decyzji administracyjnych, brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem, ustalenie obowiązującego charakteru dla ustaleń informacyjnych niebędących ustaleniami planu, brak określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenów w sposób niebudzący wątpliwości, brak jednoznacznego ustalenia podstawowego terenu o różnym przeznaczeniu bądź zasadach zagospodarowania a także brak przedstawienia w uzasadnieniu do uchwały obligatoryjnych elementów stanowią **istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego**.

Unieważnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice w całości spowodowane jest wieloma naruszeniami zasad sporządzania miejscowego planu.

Uchylenie części zapisów kontrolowanej uchwały wiązałoby się z ingerencją w przyznane w art. 3 u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym gminy i mogłoby również wprowadzić zbyt daleko idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy.

Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XXXIII/217/2017 Rady Gminy Bierawa z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice, 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

Radosław Miązek