



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 31 stycznia 2020 r.

Poz. 392

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.4.2020.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 23 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XVII/174/19 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 19 grudnia 2019 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle części osiedla Lenartowice - rejon ul. Połanieckich.

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle podjęła uchwałę nr XVII/174/19 sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle, części osiedla Lenartowice - rejon ul. Połanieckich. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 24 grudnia 2019 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 17 stycznia 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Kędzierzyn Koźle o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Pismem z 21 stycznia 2020 r. (znak BRM.0711.13.2019) Przewodniczący Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała następujące naruszenia prawa:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.) oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) poprzez zawarcie w badanej uchwale zapisów dopuszczających na terenach:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolach od 1MN do 6 MN (§ 16 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały w sprawie planu),
- sportu i rekreacji o symbolu 1US (§ 17 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały w sprawie planu),
- lasów o symbolach 1ZL i 2 ZL (§ 18 ust. 2 pkt 2 uchwały w sprawie planu) -

dotaddkowego przeznaczenia - dróg wewnętrznych. Wymogi, którym odpowiadać powinno to przeznaczenie uzupełniające, zostały określone w § 11 pkt 6 uchwały:

„6) obsługę komunikacyjną terenów zapewnia się: (...)

c) z dróg wewnętrznych **niewyznaczonych** na rysunku planu, z zachowaniem następujących wymagań:

- minimalna szerokość drogi w liniach rozgraniczających: 6,0 m - dla dróg od długości do 50,0 m, 8,0 m - dla dróg o długości powyżej 50,0 m,

- dla dróg bez wylotu o długości powyżej 50,0 m, służących obsłudze powyżej dwóch działek
- obowiązek zakończenia placem do zawracania o wymiarach zgodnych z przepisami odrębnymi z zakresu budownictwa”.

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 1 wskazuje, że 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.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego - tereny dróg, w zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KDW (drogi wewnętrzne) albo kolorem białym i symbolem KD jako drogi publiczne. Ujęcie przez ustawodawcę terenów dróg wewnętrznych w katalogu barwnych oznaczeń graficznych jest wystarczające do stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie przeznaczenia terenu jest podstawowym celem przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotą przyznanego jej władztwa planistycznego, na co wskazuje ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.* Z uwagi na przywołany przepis nie można podzielić stanowiska Przewodniczącego Rady przedstawionego w piśmie z dnia 21 stycznia 2020 r., że *wydzielenie dróg wewnętrznych liniami rozgraniczającymi i wskazanie ich na rysunku planu należy traktować jako daleko idącą ingerencję gminy w prywatną własność, przekraczającą władztwo planistyczne gminy.*

Mając na uwadze ryzyko przekroczenia przez gminę swoich władczych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni, ustawodawca stworzył mechanizmy obrony przed nadmierną ingerencją w sposób wykonywania prawa własności. W tym celu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcjonuje udział społeczny w sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, gwarantowany m.in. poprzez możliwość zapoznania się przez zainteresowane podmioty z projektem planu i składania uwag do zapisanych w projekcie rozwiązań. Gwarancje te staną się fasadowe, jeśli o przeznaczeniu danej działki gruntu nie zadecyduje ani organ sporządzający projekt planu, ani ostatecznie rada gminy w formie głosowania nad jego uchwaleniem, ale przyszłe i niepewne zdarzenia. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle kwestionowanymi przez organ nadzoru zapisami przenosi przynależne jej kompetencje w zakresie kształtowania przeznaczenia terenów na inne organy i podmioty, co narusza elementarne zasady demokratycznego państwa prawa, w tym tą, mówiącą o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Konsekwencją wadliwego sposobu określania przeznaczenia terenów na obszarze planu będzie niemożność prawidłowego zastosowania przepisów art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli określenie: czy w związku z uchwaleniem planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, czy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, czy też wzrosła. Brak realizacji przez badaną uchwałę podstawowego celu przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - określenia przeznaczenia terenów - uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 6) poprzez sprzeczne z przepisem odrębnym ustalenie przeznaczenia terenów określonych symbolami 1ZL i 2ZL (§ 18 ust. 3 pkt 1 uchwały) polegające na wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków na terenie lasów.

W § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały ustalono zasady zagospodarowania terenu lasów określonych symbolami 1ZL i 2ZL, a wśród nich zakaz lokalizacji budynków.

Podstawowym aktem regulującym zasady gospodarki leśnej jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 6). Zgodnie z jej art. 3 lasem jest grunt:

- 1) *o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:*
 - a) *przeznaczony do produkcji leśnej lub*
 - b) *stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo*
 - c) *wpisany do rejestru zabytków;*
- 2) *związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.*

Jeśli jakaś działka gruntu została uchwałą rady gminy przeznaczona jako teren lasu, to przeznaczenie to musi odpowiadać w swojej treści ustawowej definicji lasu. Jeśli ustawa przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki, to mocą swojej uchwały rada gminy nie może wykluczyć na terenach przeznaczonych w planie pod lasy realizacji takiej zabudowy, przy czym nie ma tu znaczenia stan prawny i faktyczny danej nieruchomości w momencie podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie planu. Organ nadzoru stwierdza, że dokonana przez Radę Miasta Kędzierzyn-Koźle modyfikacja przepisów ustawy o lasach nie może mieć miejsca w porządku prawnym określonym przez konstytucyjną hierarchię źródeł prawa i w związku z tym kwalifikuje ją do istotnych naruszeń zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3. Art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) poprzez nieuzyskanie zgody właściwego ministra na przeznaczenie na cele nieleśne (na tereny dróg wewnętrznych) gruntów leśnych.

Analiza badanej uchwały i załączonej dokumentacji prac planistycznych wskazuje, że opracowaniem objęte zostały grunty zaliczone w przepisach ustawy o lasach do lasów: działki nr 297/8 i 297/9. W planie określono dla nich przeznaczenie podstawowe - tereny lasów o symbolu 1ZL, jednocześnie dopuszczając inny rodzaj przeznaczenia - tereny dróg wewnętrznych. Ponieważ tereny dróg wewnętrznych stanowią odrębną kategorię przeznaczenia, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien uzyskać zgodę właściwego organu na realizację takiego przeznaczenia na obszarze gruntów leśnych podlegających ochronie - zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Przewodniczący Rady Miasta wskazał w swoich wyjaśnieniach: (...) *przedmiotowy zapis nie oznacza przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne, gdyż przeznaczenie uzupełniające ma służyć wykonywaniu funkcji zasadniczej - a więc plan miejscowy dopuszcza realizację drogi służącej obsłudze terenów leśnych określonej w przepisach odrębnych z zakresu gospodarki leśnej jako „droga leśna”.* W nawiązaniu do wyjaśnień przewodniczącego organ nadzoru wskazuje, że choć drogi leśne, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o lasach (*drogi położone w lasach niebędące drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych*) spełniają wymóg bycia drogami wewnętrznymi na gruncie ustawy o drogach publicznych, to nie zawsze muszą spełniać warunki zaliczenia ich do gruntów leśnych, co zwalniałoby z konieczności uzyskania zgody na ich realizację w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jak wynika z przytoczonej w punkcie 2 niniejszego uzasadnienia definicji lasu (art. 3 pkt 2 ustawy o lasach) droga leśna (będąca drogą wewnętrzną na gruncie ustawy o drogach publicznych) stanowi grunt leśny tylko wtedy, gdy jest związana z gospodarką leśną. Zatem budowa w lesie np. drogi wewnętrznej do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jako niesłużącej gospodarce leśnej, wymagać będzie zgody na przeznaczenie na cele nieleśne, o której mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ogólne zapisy uchwały dopuszczające przeznaczenie terenu 1ZL na tereny dróg wewnętrznych, bez doprecyzowania, jakiemu celowi te drogi mają służyć, są niewystarczające do uznania, że uchwała spełnia warunek art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Brak zgody, o której mowa w tym przepisie, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. § 115 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu wykroczenia przez Radę Miasta Kędzierzyn-Koźle poza ustawowy zakres spraw przekazanych do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przekroczenie to wiąże się z ustaleniami zawartymi w § 5 pkt 7 przedmiotowego planu: *zakazem umieszczania na elewacjach frontowych elementów technicznego wyposażenia budynków takich jak: klimatyzatory, anteny, przewody kominowe, za wyjątkiem instalacji służących iluminacji budynków, oraz dopuszczeniem umieszczania na elewacjach frontowych skrzynek przyłączy infrastruktury technicznej, a skrzynek przyłączy gazowych również na ogrodzeniach, wyłącznie jako wbudowanych w ścianę lub ogrodzenie oraz pod warunkiem zastosowania kolorystyki dla widocznej części skrzynek odpowiadającej barwie elewacji lub ogrodzenia, w które są wbudowane, lub w kolorze grafitowym odpowiadającym barwie 7016 w systemie RAL lub w kolorze, który określają przepisy odrębne z zakresu budownictwa.*

Kompetencje rady gminy w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Jedynymi, nieobligatoryjnymi elementami tych ustaleń odnoszącymi się wyłącznie do problematyki ładu przestrzennego, są: sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystyka obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów. Określenia zasad i warunków montażu na elewacjach budynków różnorodnych elementów technicznego wyposażenia z całą pewnością wykracza poza kompetencje ustawowe rady gminy i należy do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

5. § 115 i § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.) oraz § 140 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.) z powodu ustalenia w § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały nakazu „lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w terenach dróg publicznych”.

Warunki lokalizacji w pasie drogowym obiektów budowlanych, w tym sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, są przedmiotem przepisów o drogach publicznych (wyżej przywołanych), które ustalają kompetencje zarządców dróg na udzielanie zezwolenia na odstępstwo od ustawowego zakazu takiej lokalizacji. Wkroczenie przez organy gminy w ustawowe kompetencje innych organów stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

6. § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez użycie w badanej uchwale zwrotu, z którego niemożliwe jest odtworzenie normy prawnej i który nie formułują w sposób jednoznaczny nakazów, zakazów albo dopuszczeń wobec adresatów uchwały.

Na lokalnym prawodawcy spoczywa obowiązek takiego formułowania przepisów, by w sposób zrozumiały dla adresatów norm wyrażały jego intencje. Na gruncie badanej uchwały zwrotem, który uniemożliwia jednoznaczne odczytanie normy prawnej zawartej w § 5 pkt 2 lit. a tiret drugie omawianej uchwały, są „usługi uciążliwe”. Pojęcie to nie posiada w polskim ustawodawstwie definicji, nie została ona także stworzona na potrzeby badanej uchwały. Brak definicji legalnej tego pojęcia będzie stwarzała organom administracji architektoniczno-budowlanej możliwość podejmowania uznaniowych decyzji opartych na własnej interpretacji uciążliwości danej usługi. Ta wada uchwały będzie miała bezpośredni wpływ na możliwość realizacji na działce położonej w granicach planu określonego przeznaczenia i zabudowy.

Przepisy z zakresu ochrony środowiska ustalają szereg dopuszczalnych norm różnych czynników negatywnie wpływających na poszczególne elementy środowiska przyrodniczego i warunki życia ludzi: hałasu, emisji zanieczyszczeń do powietrza i wód, pól elektromagnetycznych. Ustawodawca określił też uniwersalny katalog przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839). Lokalny uchwałodawca posiadał w związku z tym wystarczające narzędzia prawne dla ograniczenia na obszarze planu realizacji zabudowy usługowej kolidującej z funkcją mieszkaniową. Zatem brak jest uzasadnienia dla użycia w badanej uchwale kwestionowanego zwrotu niedookreślonego.

7. Art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności ustaleń badanego planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn Koźle przyjętego uchwałą nr XIII/144/19 Rady Miasta Kędzierzyn Koźle z 26 września 2019 r.

Pojęcie obszaru przestrzeni publicznej wprowadza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej art. 2 pkt 6 jest to *obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy*. Jednym z obowiązkowych ustaleń planu miejscowego mają być na mocy art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych*. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia planu dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (§ 4 pkt 5). Są to w szczególności: określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Brak jest podstaw do uznania (czyli przyjęcia stanowiska Przewodniczącego Rady Miasta Kędzierzyn Koźle zawartego w piśmie z dnia 21 stycznia 2020 r.), że ustawodawca stworzył definicję legalną obszaru przestrzeni publicznej wyłącznie na potrzeby ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a wymagania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczą innych przestrzeni publicznych, niż określone w studium gminnym. Inne rozumowanie stałoby w sprzeczności z uznaniem racjonalności ustawodawcy, który domaga się m.in. by ustalenia studium były wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy).

Na obszarze miasta Kędzierzyn-Koźle brak jest obszarów przestrzeni publicznych spełniających warunki ustawowe, bowiem w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn Koźle* przyjętego uchwałą nr XIII/144/19 z dnia 26 września 2019 r. obszary takie nie zostały ustanowione, o czym stwierdza się na 251 stronie tego opracowania. Zatem rada miasta nie posiadała kompetencji regulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego potrzeb wynikających z kształtowania przestrzeni publicznych „do których na obszarze planu należą tereny dróg publicznych” (§ 6 uchwały). Brak powiązania zapisów badanej uchwały ze studium gminnym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

8. Art. 5 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 127 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.)

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że na obszarze opracowania znajdują się ujęcia wód podziemnych - cztery studnie czerpiące wodę dla celów przemysłowych byłych Zakładów Chemicznych Blachownia. Stwierdza to zarówno *Prognoza oddziaływania na środowisko* (str. 10) jak i opinia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kędzierzynie -Koźlu z dnia 26 czerwca 2019 r., które ponadto wskazują na ustanowienie dla tych ujęć stref ochrony bezpośredniej.

O istnieniu ujęcia wody podziemnej na obszarze planu przesądzają dane zawarte w bazie państwowej służby hydrogeologicznej POBORY (<https://www.pgi.gov.pl>), która gromadzi informacje o poborze rejestrowanych wód podziemnych z ujęć, tzn. poborze realizowanym w ramach szczególnego korzystania z wód podziemnych i wymagającym pozwolenia wodno-prawnego. Analiza danych mapowych wykazała, że ujęcie to zlokalizowane jest przy północnej granicy obszaru objętego opracowaniem.

Zgodnie z art. 121 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.) dla każdego ujęcia wody, z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód, ustanawia się strefę ochrony bezpośredniej. Na mocy art. 127 ww. ustawy, na terenie ochrony bezpośredniej zakazuje się użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody.

Badana uchwała nie realizuje wymogów przywołanych przepisów Prawa wodnego, ponieważ na rysunku planu wskazano jedynie orientacyjną lokalizację „udokumentowanych ujęć wód podziemnych”, a lokalizacja ta dokonana została na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Brak określenia w ustaleniach planu granic strefy ochrony bezpośredniej, w której grunty mogą być użytkowane wyłącznie do celów związanych z eksploatacją wody (a takim celem nie jest przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną) stanowi naruszenie art. 5 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca przepisem tym nałożył na organ sporządzający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązek określenia w nim szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia obu przesłanek zgodności z prawem.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 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 części. Organ nadzoru nie znajduje podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Każde ze stwierdzonych naruszeń prawa dokonane uchwałą Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłoby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- rozdzielania liniami rozgraniczającymi terenów o odmiennych przeznaczeniach: np. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów komunikacji - dróg wewnętrznych,
- wprowadzenia ograniczeń w przeznaczeniu terenów wynikających z przepisów odrębnych, t.j. ustawy Prawo wodne,
- ustaleniu przeznaczenia terenów lasów w zgodzie z przepisami odrębnymi,
- zaniechania dokonywania ustaleń, do których rada miejska nie posiada kompetencji.

Istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkować winno wyeliminowaniem z obrotu prawnego wadliwych zapisów. Organ nadzoru zastosował wobec badanej uchwały najdalej idący środek nadzoru - stwierdzenie w całości jej nieważności. O zastosowanym środku nadzoru przesądziło przede wszystkim wystąpienie pierwszej ze wskazanych w uzasadnieniu wady - brak jednoznacznego określenia przeznaczenia wszystkich terenów, które jest podstawowym celem przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że wada ta dotyczy obszaru o powierzchni około 9 ha, co stanowi blisko 80% powierzchni obszaru objętego ustaleniami planu. Nie jest zatem możliwe usunięcie z obrotu prawnego tylko wadliwych zapisów uchwały (np. § 11 pkt 6 uchwały) bądź terenów (np. o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną), bo pozostawiłoby to akt niekompletny w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niespełniający swoje podstawowe celu - określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie - o stwierdzeniu w całości nieważności badanej uchwały.

W związku z powyższym 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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Zagaja