



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 30 listopada 2020 r.  
IN.I.743.76.2020. KD



Przewodniczący Rady Miasta  
Kędzierzyn-Koźle

GMP

POY

07.12.20

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.)

*[Handwritten signature]*  
p. Jankiewicz  
02.12.20  
*[Handwritten initials]*

### stwierdzam w części nieważność

uchwały nr XXVI/292/20 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 29 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle położonego na terenie osiedla Piastów, wyznaczonego ulicami: Bolesława Krzywoustego, Augusta Kośnego, Janusza Meissnera i Aleją Ignacego Lisa w zakresie:

1. § 11 pkt 8 lit. b;
2. tabelki określającej wskaźniki zagospodarowania działek budowlanych oraz parametry kształtowania projektowanej zabudowy znajdującej się na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik nr 1.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2020 r. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle podjęła uchwałę nr XXVI/292/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Kędzierzyn-Koźle położonego na terenie osiedla Piastów, wyznaczonego ulicami: Bolesława Krzywoustego, Augusta Kośnego, Janusza Meissnera i Aleją Ignacego Lisa.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle przedstawił Wojewodzie

Opolskiemu w dniu 6 listopada 2020 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 20 listopada 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 23 października 2020 r. Przewodniczący Rady Miasta (wpływ 26 listopada 2020 r., znak BRM.0711.9.2020) złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała następujące naruszenia prawa będące powodem zastosowanego środka nadzoru:

- 1. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 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 brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych”, o których mowa w § 11 pkt 8 lit. b kontrolowanej uchwały.**

Analizując załącznik graficzny do uchwały – rysunek planu wykonany w skali 1:1000 – organ nadzoru stwierdził, że na dwóch terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych symbolami 1MW i 2MW zostały naniesione dodatkowe oznaczenia w postaci czarnego szrafu. Jak wynika z opisu oznaczeń użytych na rysunku planu są to informacyjne oznaczenia planu określone jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych”. Lokalny prawodawca nie zachowując konsekwencji i spójności z rysunkiem planu w § 11 pkt 8 lit. b uchwały umieścił „istniejące dojazdy do działek budowlanych” jako element staowiący planu zapewniający obsługę komunikacyjną terenów:  
„obsługę komunikacyjną terenów zapewnia się:

- a) za pomocą zjazdów indywidualnych i publicznych z wyznaczonych na rysunku planu dróg publicznych i wewnętrznych przyległych do terenów, zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu budownictwa,
- b) **za pomocą wyznaczonych na rysunku planu istniejących dojazdów do działek budowlanych.”**

Ze względu na swoją funkcję „istniejące dojazdy do działek budowlanych” spełniają przesłankę wyznaczenia liniami rozgraniczającymi w sposób określony w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jako np. tereny dróg wewnętrznych.

Tymczasem, ze względu na zastosowane oznaczenia na rysunku planu, „istniejące dojazdy do działek budowlanych” stanowią część terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o symbolach 1MW i 2MW. Taka sytuacja uniemożliwia jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu oznaczonego w postaci czarnego szrafu – czy jest nim funkcja mieszkaniowa, czy też funkcja komunikacji wewnętrznej. Brak możliwości jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów określanych jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych” godzi w podstawowy cel sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a określony w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż *w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji ustawodawca jako obowiązkowe elementy planu wskazuje w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnym sposobie zagospodarowania. Wadliwy sposób kształtowania przeznaczenia terenów objętych ustaleniami kontrolowanej uchwały uznać należy w związku z tym za **istotne naruszenie zasad** sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Organ nadzoru rozważył ponadto, czy stwierdzone naruszenie prawa polegające na braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu, nie wpłynęło na sposób realizacji badaną uchwałą innych obowiązków określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności obowiązku określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów

komunikacji. Analiza graficznych ustaleń planu, a także ustalonych parametrów i zasad zabudowy dla terenów 1MW i 2MW wskazuje, że pozostałe, prawidłowo określone elementy systemu komunikacji gwarantują tym terenom odpowiedni dostęp do drogi publicznej i powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Mając na uwadze tę okoliczność organ nadzoru wyeliminował niniejszym rozstrzygnięciem § 11 pkt 8 lit. b uchwały. Dzięki temu ustalenia planu stały się spójne, jednoznacznie określają przeznaczenie terenów i prawidłowo realizują obowiązek określenia układu sieci komunikacyjnej;

**2. § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem w odniesieniu do powierzchni nowo wydzielonych działek dla terenu UKR.**

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Co tym samym wskazuje, że zapisy tekstu planu muszą odwoływać się do rysunku planu.

Należy mieć również na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym 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.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Należy także podkreślić, iż rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu.

Z przeprowadzonej przez tego organ analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, jak i treści planu wynika, że w § 21 ust. 4 uchwały nr XXVI/292/20 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 29 października 2020 r. wskazano, iż minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych wynosi 11500 m<sup>2</sup>. Natomiast na załączniku graficznym w tabelce przedstawiającej wskaźniki zagospodarowania działek budowlanych oraz parametry kształtowania projektowanej zabudowy ustalono ww. parametr dla terenu oznaczonego symbolem UKR 11000 m<sup>2</sup>.

Podkreślić należy, że kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo m.in. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 września 2010 r. sygn. akt II SA/Go 493/10, wskazał cyt. „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”.

W nawiązaniu do powyższego należy uznać, iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały i odwrotnie części graficznej uchwały i częścią tekstową, które należy czytać łącznie stanowi istotne naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta, który stwierdza, iż tabela umieszczona na załączniku graficznym ma wyłącznie charakter informacyjny, Wojewoda Opolski stwierdza nieważność przedmiotowej tabelki, w celu uniknięcia nieporozumień w stosowaniu niniejszego planu zagospodarowania przestrzennego.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 20 listopada 2020 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta.

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. 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 narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wykazano wyżej poddana kontroli uchwała nie spełnia wymogów przepisów prawa. Przede wszystkim nie spełnienia wymogów dotyczących zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego poprzez:

- brak możliwości powiązania treści planu z rysunkiem,
- brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych”.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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).

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**

**Małgorzata Zagaja**

**Zastępca Dyrektora**

**Wydział Infrastruktury i Nieruchomości**

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle (ePuap)
2. A.a. (EZD)

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle

