



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 26 kwietnia 2022 r.

Poz. 1289

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.12.2022.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 22 marca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) **stwierdzam nieważność uchwały nr XLI/309/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z 17 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Chróścice-3.**

#### UZASADNIENIE

17 lutego 2022 r. Rada Gminy Dobrzeń Wielki podjęła uchwałę nr XLI/309/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Chróścice-3. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Dobrzeń Wielki przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 23 lutego 2022 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 4 marca 2022 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Dobrzeń Wielki o wszczęciu postępowania nadzorczego.

8 marca 2022 r. do tutejszego organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy wobec podniesionych zarzutów. Analiza tych wyjaśnień oraz przedłożonej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych wykazała następujące naruszenia prawa skutkujące podjętym rozstrzygnięciem nadzorczym:

**1. Art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu braku uzgodnienia projektu planu z właściwym organem bezpieczeństwa państwa – Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.**

Uregulowana w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedura tworzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma na celu m.in. zapewnienie zgodności tego projektu z przepisami odrębnymi. Ustawodawca nałożył na organ sporządzający projekt planu obowiązek przedłożenia go szeregowi organów, których stanowisko wobec rozwiązań planistycznych przybrać ma formę opinii albo uzgodnienia. Art. 17 pkt 6, lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wśród organów uzgadniających projekt planu sytuuje właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r., poz. 372 ze zm.) terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niespolonej są szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień. Kolejne ustępy przywołanego artykułu określają kompetencje szefów wojewódzkich sztabów wojskowych. Jest to m.in. udział w planowaniu przestrzennego zagospodarowania ze względu na potrzeby obronności państwa.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1486 ze zm.), Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Terenowymi organami Straży Granicznej są komendanci oddziałów Straży Granicznej oraz komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej.

Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2020 r., poz. 27 ze zm.) ustanawia Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego konstytucyjnego porządku.

Realizacja obowiązku określonego w art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza w związku z powyższym konieczność poddania projektu planu uzgodnieniu z:

- właściwym szefem sztabu wojskowego jako organem wojskowym i bezpieczeństwa państwa,
- właściwym komendantem oddziału straży granicznej jako organem ds. ochrony granicy państwowej,
- Szefem Agencji Bezpieczeństwa jako organem do spraw ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Podkreślić należy, że samodzielną i wystarczającą podstawą prawną dokonywania wyżej wymienionych uzgodnień jest art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje uzgodnić projekt planu z „właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa”. Gdyby do realizacji tego obowiązku potrzebna była dodatkowa norma prawna zawarta w przepisach regulujących kompetencje organów (czyli zawarta w ustawach o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, o Straży Granicznej, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu) - **jak wywodzi Przewodniczący Rady w swoich wyjaśnieniach** - to tiret czwarty art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym byłby zbędnym przepisem wobec treści art. 17 pkt 6 lit. b, tiret drugi nakazującego dokonać uzgodnień z „organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych”. Projekt planu „Chróścice-3” powinien zostać poddany uzgodnieniu z wszystkimi wymienionymi wyżej organami, i to bez względu na to, jakiego terenu dotyczy i jaka jest jego specyfika. Przepis 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte nie uzależnia bowiem obowiązku uzgodnienia z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa od zaistnienia dodatkowych okoliczności prawnych lub faktycznych, jak np. przepis o uzgodnieniu projektu planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego – „jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego”.

Odnosząc się do kolejnego, w ocenie tutejszego organu nietrafnego, argumentu gminy, że użycie przez ustawodawcę w 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte określenia „właściwe organy” „wskazuje na konieczność bezpośredniego wskazania tej właściwości/kompetencji w przepisach prawa” wyjaśniam, że organy administracji publicznej posiadają przydzieloną ustawami nie tylko właściwość rzeczową, ale i miejscową, co wskazano już na wstępie niniejszego wywodu odwołującego się do przepisów ustaw kompetencyjnych.

Projekt planu „Chróścice -3” przedłożono do uzgodnienia Szefowi Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Opolu oraz Śląskiemu Oddziałowi Straży Granicznej. Organ nadzoru nie odnotował w dokumentacji prac planistycznych wystąpienia o uzgodnienie projektu planu z organem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, co zresztą potwierdził Przewodniczący Rady w złożonych wyjaśnieniach. Uchybienie to należy uznać za istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ze względu na wagę dla porządku prawnego i bezpieczeństwa państwa pominiętego w procedurze planistycznej organu oraz bezwzględny obowiązek uzgodnienia z nim każdego aktu planistycznego rady gminy.

**2. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) z powodu braku określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.**

Plan Chróścice-3 wyznacza obszar o powierzchni około 5 ha o przeznaczeniu – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Teren ten, o kształcie zbliżonym do prostokąta, graniczy od północy z istniejącą drogą gruntową, którą plan przewiduje poszerzyć jako drogę publiczną KDD1. Wzdłuż wschodniej granicy terenu zabudowy mieszkaniowej (stanowiącej jednocześnie granicę opracowania) przebiega istniejąca droga publiczna – ul. Korfantego, krzyżująca się ze wspomnianą drogą KDD1. Zachodnią granicę terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznacza linia rozgraniczająca teren planowanej drogi publicznej o symbolu KDD2. Obsługę komunikacyjną tego terenu uzupełniają zaprojektowane trzy drogi wewnętrzne (KDW1,

KDW2, KDW3) w formie tzw. sięgaczy, czyli ślepych odnóg drogi publicznej KDD1. Południową granicą terenu MN stanowi linia rozgraniczająca z terenem PU (teren zabudowy produkcyjno-usługowej). Odnotować także należy, że teren MN zabudowany jest wyłącznie wzdłuż swojej wschodniej granicy, czyli przy ul. Korfantego. Ponadto jeden budynek mieszkalny obsługiwany jest poprzez istniejącą drogę gruntową (planowana droga publiczna KDD1). W głębi terenu MN znajduje się zabudowana działka nr 1010/201, której granice do najbliższych dróg publicznych dzieli 90 m (droga KDD1) oraz 100 m (ul. Korfantego poza granicami planu). Działkę tę od planowanych dróg wewnętrznych (KDW1, KDW2, KDW3) oddzielają inne nieruchomości gruntowe przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Zgodnie z ustaleniami kontrolowanej uchwały zabudowana działka nr 1010/201 nie posiada zatem żadnego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej. Podobne zaniechanie w zakresie obsługi komunikacyjnej dotyczy dwóch kolejnych, częściowo niezabudowanych działek nr 560/201 i 197. W wyniku ich scalenia i podziału powstać może około 5 działek budowlanych (wg. propozycji zawartej na rysunku planu), z których żadna nie otrzyma dostępu do drogi publicznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan powinien określić zasady modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji czyli określić układ komunikacyjny dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Wprawdzie z treści obu przepisów nie wynika wprost, aby każda działka gruntu, istniejąca bądź potencjalna, przeznaczona w planie pod zabudowę posiadać musiała bezpośredni dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej, jednak zarówno analiza przepisów prawa, jak i orzecznictwa sądowo-administracyjnego wskazują, że opisane wyżej przestrzenne ustalenia planu „Chróścice-3” stanowią naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tylko odpowiedni dostęp do drogi publicznej pozwoli zagospodarować działkę lub teren zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. O tym, na czym polegać ma odpowiedni dostęp, decyduje zatem specyfika przeznaczenia danego terenu. I tak prawidłowa obsługa komunikacyjna terenu usług, w skład którego wchodzi więcej niż jedna działka, może się sprowadzić do takiego zaprojektowania systemu komunikacji, w którym cały ten teren, a nie poszczególne działki, posiadać będzie jeden zjazd na drogę publiczną. Taka obsługa komunikacyjna obszaru planu może być wystarczająca wtedy, gdy na terenie usług inwestować będzie jeden przedsiębiorca chcący wybudować np. centrum handlowe. Inne wymogi obsługi komunikacyjnej stawia przed autorami projektu planu teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Jego specyfiką jest to, że każda działka budowlana stanowi odrębny przedmiot własności i wymaga w związku z tym indywidualnego dostępu do drogi publicznej.

Ustalając w planie miejscowym określone przeznaczenie należy uwzględniać zasady określone w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym: „wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”. Skorelowany z określonym przeznaczeniem terenów układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorodnych służb (karetki pogotowia, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. W duchu tym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1174/19.

W związku z powyższym nie można zaakceptować stanowiska gminy, że zaprojektowane w planie rozwiązania komunikacyjne są prawidłowe i wystarczające dla powiązania obszaru planu z zewnętrznym systemem komunikacyjnym. Argumentację tego stanowiska oparto na:

- fakcie, że żaden przepis prawa nie wymaga „zapewnienia bezpośredniego dostępu do drogi publicznej każdej z istniejących, ani tym bardziej każdej z możliwych do wydzielenia działek gruntu. Zagadnienie to jest bowiem regulowane przepisami odrębnymi i może być realizowane w różnych formach prawnych”,
- fakcie, że pozostawione bez obsługi komunikacyjnej, niezabudowane nieruchomości (dz. nr 560/201 i 197) stanowią własność jednego właściciela i posiadają dostęp do drogi publicznej poprzez trzecią działkę tego samego właściciela, że w sytuacji dokonania podziału możliwe jest wydzielenie dojazdu do poszczególnych działek „np. na zasadzie współwłasności”,
- fakcie, że zabudowana działka nr 1010/201 posiada dostęp do drogi publicznej poprzez indywidualny dojazd wyznaczony przez działkę 1011/201 (użytek dr), który funkcjonuje od lat na zasadzie służebności dojazdu.

Żadne z przedstawionych przez gminę rozwiązań w zakresie obsługi komunikacyjnej spornych działek nie spełnia wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązania oparte na normach prawa cywilnego (służebność), nawet istniejące, nie odpowiadają przede wszystkim wymogom bezpieczeństwa, o których mowa wyżej. Jest to rozwiązanie wyjątkowe, z istoty swej związane z brakiem innej możliwości zapewnienie działce dostępu do drogi, o czym stanowi art. 145 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny: „Jeżeli nieruchomości nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich, właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej (droga konieczna)”. Rolą rady gminy jest ustalenie przeznaczenia terenów, w tym wyznaczenie terenów komunikacji, co wprost wynika z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy powinien być narzędziem rozwiązywania konfliktów przestrzennych, a nie ich budowania poprzez wymuszanie na właścicielach gruntów rozwiązań „awaryjnych” w zakresie obsługi komunikacyjnej, czyli ustanawiania służebności w trybie przepisów Kodeksu cywilnego. Dodać należy, że mocą kontrolowanej uchwały dotychczasowy dojazd do działki nr 1010/201 poprzez służebność ustanowioną na działce nr 1011/201 (użytek dr) został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a nie pod jakąkolwiek formę przeznaczenia komunikacyjnego.

Akceptacji tutejszego organu nie znajduje również argument o możliwości wyznaczenia wewnętrznej drogi dojazdowej na działkach nr 560/201 i 197, jeśli w przyszłości zajdzie taka potrzeba i taka będzie wola właścicieli nieruchomości. Określenie przebiegu dróg i innych szlaków komunikacyjnych w planie miejscowym jest zasadniczym obowiązkiem rady gminy, którego nie może ona scedować na inne podmioty (np. współwłaścicieli działek) i pozostawić do realizacji w innej niż planistyczna procedurze. Stanowisko tutejszego organu nadzoru podzielone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1347/09.

Wykazane w punkcie 2 uzasadnienia naruszenie prawa również należy uznać za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna tak ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej na terenie MN, aby każda istniejąca i potencjalna działka budowlana posiadała bezpośredni dostęp do tego systemu i mogły dzięki temu zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie.

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 zarówno zasady sporządzania planu określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i tryb jego sporządzenia poprzez zaniechanie uzgodnienia projektu z jednym z organów wymienionych w art. 17 pkt 6 lit. b.

O zakresie rozstrzygnięcia – stwierdzeniu w całości nieważności uchwały - zdecydowało pierwsze z opisanych naruszeń prawa.

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*