



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 10 lutego 2023 r.

Poz. 641

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.11.2023.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) **stwierdzam w części nieważność uchwały nr XXXVI/395/2022 Rady Gminy Świerczów z 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Świerczów dla wybranych terenów w obrębach geodezyjnych Bąkowice, Bielice, Biestrzykowice, Dąbrowa, Gola, Grodziec, Miejsce, Miodary, Osiek Duży, Pieczyska, Staroścín, Świerczów i Zbica w następującym zakresie:**

1. Terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7.1KK, o przeznaczeniu: teren komunikacji kolejowej, oraz odpowiadających mu ustaleń w treści uchwały, t.j. § 26,
2. Zwrotów: „systemów komunikacji i” oraz „w tym dojść, dojazdów, parkingów, dróg dla rowerów” zawartych w § 8 pkt 1,
3. Zwrotu: „(z wyjątkiem wydzielen dla systemów komunikacji i infrastruktury technicznej)” zawartego w:
  - § 11 pkt 10,
  - § 12 pkt 10,
  - § 15 pkt 9,
  - § 16 pkt 9,
  - § 17 pkt 8,
  - § 18 pkt 9,
4. Zwrotu „(z wyjątkiem wydzieleni dla obiektów i systemów komunikacji i infrastruktury technicznej)” zawartego w § 13 pkt 9,
5. Zwrotu: „z wyłączeniem systemów komunikacji” zawartego w § 19 pkt 2,
6. § 26 pkt 9,
7. Terenu oznaczonego na rysunku planu nr 7 symbolem 7.4.EF.

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Świerczów podjęła uchwałę nr XXXVI/395/2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Świerczów dla wybranych terenów w obrębach geodezyjnych Bąkowice, Bielice, Biestrzykowice, Dąbrowa, Gola, Grodziec, Miejsce, Miodary, Osiek Duży, Pieczyska, Staroścín, Świerczów i Zbica.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Świerczów przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 9 stycznia 2023 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 7 lutego 2023 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Świerczów o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 8 lutego 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Świerczów złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

**1. Art. 17 pkt 6, lit. b, tiret jedenaste ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) w związku z brakiem uzgodnienia projektu planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego.**

Postanowieniami kontrolowanej uchwały został objęty odcinek linii kolejowej nr 301 Jastrzębie Śląskie – Namysłów, która stanowi linię kolejową o znaczeniu państwowym na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii o znaczeniu państwowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1912). Zgodnie z art. 17 pkt 6, lit. b, tiret jedenaste ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu wymaga uzgodnienia 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.

Postanowieniem z 4 października 2022 r., znak DOP-WPGP.481.895.2022.2.PDo, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego uzgodnił projekt uchwały, wnosząc jednocześnie o uwzględnienie następującej uwagi: „w § 26 pkt 5 projektu uchwały należy zwiększyć maksymalną wysokość zabudowy do 50 m”. Warunek zawarty w uzgodnieniu organu nie został uwzględniony w przyjętej przez Radę Gminy Świerczów uchwale z 29 grudnia 2022 r. § 26 pkt 5 ustala maksymalną wysokość zabudowy na 8 m.

W nawiązaniu do wyjaśnień Gminy Świerczów organ nadzoru wskazuje:

Wbrew twierdzeniom zawartym w piśmie z 8 lutego 2023 r., przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenów przyległych do linii kolejowej nr 301 (teren 7.1KK) mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, co oznacza, że istniał obowiązek uzgodnienia projektu planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Plan wprowadza bowiem oznaczone symbolami A, B, i C strefy ochronne terenu zamkniętego – Jednostki Wojskowej nr K-3729 położonej w sąsiedniej gminie Namysłów, w miejscowości Jastrzębie. Strefa C bezpośrednio graniczy z terenem kolejowym objętym interwencją nadzorczą. Zgodnie z Decyzją nr 386/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie realizacji w resorcie obrony narodowej zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (Dz. Urz. Min. Obrony Narodowej z 1 października 2015 r., poz. 277 ze zm.) strefa ochronna terenu zamkniętego to obszar leżący poza granicami terenu zamkniętego, na którym z uwagi na potrzeby obronności państwa wprowadza się stałe lub czasowe ograniczenia w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów. Zgodnie z § 12 ust. 1 Decyzji - **strefę ochronną terenu zamkniętego ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w przypadkach wykraczania poza granice terenu zamkniętego ponadnormatywnych uciążliwości związanych z jego funkcjonowaniem**, a nie związanych z obowiązkiem uzyskania decyzji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania, występowania potencjalnych zagrożeń dla otoczenia lub innych oddziaływań, jak również w przypadkach uzasadnionych potrzebą ochrony terenu zamkniętego oraz obiektów na nim zlokalizowanych od penetracji i nasłuchu oraz od możliwych uciążliwości zewnętrznych mogących mieć wpływ na wykonywanie zadań obronnych na danym terenie zamkniętym. Przywołane przepisy nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 17 pkt 6, lit. b, tiret jedenaste ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Argumentacja Gminy Świerczów o **zasadności nieuwzględnienia uwagi organu uzgadniającego** winna zostać przedłożona nie w toku postępowania nadzorczego, ale we wniosku gminy o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z pouczeniem zawartym w postanowieniu Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Wojewoda jako organ nadzoru nie sprawuje kontroli instancyjnej nad postanowieniami tego organu dokonywanymi w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro organ sporządzający projekt planu nie skorzystał z przysługującego mu prawa, winien w pełni uwzględnić warunki postanowienia z 4 października 2022 r.

Stwierdzone naruszenie prawa należy uznać za istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż prowadzi ono 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 (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). W związku z tym zastosowano odpowiedni do naruszenia prawa środek nadzoru, polegający na stwierdzeniu nieważności uchwały dla terenu IKK, którego ustalenia są jednoznacznie odmienne od warunku uzgodnienia.

**2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 wydzielenia liniami rozgraniczającymi, jako terenów o odrębnym przeznaczeniu, „systemów komunikacji”.**

**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 z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego sporządzony został projekt kontrolowanej uchwały, 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.**

Przywołane przepisy narusza § 8 pkt 1 kontrolowanej uchwały: „na każdym terenie dopuszcza się budowę i przebudowę systemów komunikacji, (...) w tym dojść, dojazdów, parkingów”. Na mocy tego przepisu staje się możliwe wyznaczenie - w ramach dowolnego terenu objętego ustaleniami planu, w dowolnym momencie po uchwaleniu planu – innego, dodatkowego przeznaczenia. Rolę przepisu zawartego w § 8 pkt 1, jako stwarzającego możliwość realizacji dodatkowego przeznaczenia związanego z komunikacją, potwierdzają zapisy uchwały poświęcone minimalnym powierzchniom działek budowlanych. Przykładowo - § 11 pkt 10 uchwały stanowi: „*minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych (z wyjątkiem wydzielen dla systemów komunikacji i infrastruktury technicznej):*”

Taka konstrukcja uchwały stoi w sprzeczności z zasadami tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – to w projekcie planu, a ostatecznie w przyjętej przez radę gminy uchwale, powinny być określone przebiegi dróg publicznych i wewnętrznych oraz lokalizacje parkingów. Przepis § 8 pkt 1 uchwały odnoszący się do odrębnej kategorii przeznaczenia terenu związanej z komunikacją, powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu i w jego rozwiązaniach przestrzennych. Tymczasem przenosi on na inne niż rada gminy podmioty kompetencje do ustalania przeznaczenia terenu.

Organ nadzoru nie może podzielić argumentacji Gminy Świerczów, że „*Dopuszczenie budowy i przebudowy systemów komunikacji, w tym dojść, dojazdów, parkingów, dróg dla rowerów jest zawarte w przepisach ogólnych uchwały i pozwala na realizację tych elementów na obszarze planu (...) ponieważ są to systemy integralnie związane z zabudową (...) i jako takie powinny być dopuszczone w planie*”. W tym miejscu wskazać należy:

Po pierwsze – z przywołanych przepisów uchwały wynika, że wszystkie elementy „systemu komunikacji”, o których mowa § 8 pkt 1 uchwały, są odrębną kategorią przeznaczenia, a nie elementem zagospodarowania działki budowlanej, przynależnym funkcji podstawowej – na co wskazuje treść § 11 pkt 10, § 12 pkt 10, § 15 pkt 9, § 16 pkt 9, § 17 pkt 8, § 18 pkt 9 uchwały.

Po drugie – dla realizacji określonego w uchwale przeznaczenia podstawowego, np. zabudowy mieszkaniowo-usługowej, konieczna jest realizacja różnych elementów wewnętrznego zagospodarowania działki budowlanej, np. dojeżdż i dojazdów do budynków, dróg pożarowych, zieleni urządzonej, elementów infrastruktury technicznej, zabudowy gospodarczej. Plan, że ze względu na określony stopień ogólności prowadzący się do ustalania przeznaczenia terenu i jego zasad zagospodarowania (np. linii zabudowy), nie musi dopuszczać możliwości realizacji wewnętrznej komunikacji działki budowlanej, aby komunikacja taka mogła być zrealizowana na dalszych etapach procesu budowlanego.

W celu dostosowania uchwały do stanu zgodności z prawem ograniczono zakres ingerencji nadzorczej do usunięcia wszystkich tych zapisów uchwały, które stwarzają możliwość dowolnego tworzenia systemów komunikacji po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan obejmuje kilkadziesiąt niezwiązanych ze sobą funkcjonalnie terenów zabudowanych bądź przeznaczonych pod zabudowę, z których każdy posiada dostęp do drogi publicznej – istniejącej bądź planowanej. Brak zapisów o możliwości wyznaczania nowych terenów komunikacji nie powinien zatem wpłynąć na możliwość zabudowy terenów zgodnie z ich przeznaczeniem.

**3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - z powodu braku określenia w uchwale przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu określonego na rysunku planu symbolem 7.4.EF.**

Brak określenia wymaganych ustawą elementów planu dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7.4.EF zaliczyć należy do istotnego naruszenia zasad sporządzenia tego aktu. Skutkiem tego uchybienia może tylko stwierdzeniem nieważności w odniesieniu obszaru oznaczonego na rysunku symbolem 7.4EF.

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

*Magdalena Turek*