



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 997

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.29.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.), stwierdzam **nieważność uchwały nr XIII/102/2025 Rady Miejskiej w Zdieszowicach z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie Rozwadza, gmina Zdieszowice:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 5 ust. 1 pkt 3 lit. j,
- § 5 ust. 2 pkt 3 lit. j,
- § 5 ust. 3 pkt 3 lit. d.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Zdieszowicach podjęła uchwałę nr XIII/102/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie Rozwadza, gmina Zdieszowice.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Zdieszowic przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 marca 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Przy piśmie z 14 marca 2025 r. (data wpływu do siedziby tut. Organu 17 marca 2025 r.) przekazano ponadto dokumentację prac planistycznych, również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 28 marca 2025 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił organy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W myśl art. 85 i 86 ww. ustawy o samorządzie gminnym, tutejszy organ sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy o samorządzie gminnym, uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. 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. Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia niedotyczące istoty zagadnienia.

Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. sygn. akt IV SA/Gl 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.), w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), jak również § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w badanej uchwale zapisów ustalających dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami 1MN do 5MN oraz dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej, oznaczonych symbolami 1MN-U do 7MN-U, jako przeznaczenie uzupełniające – tereny komunikacji drogowej wewnętrznej (§ 5 ust. 1 pkt 3 lit. j, § 5 ust. 2 pkt 3 lit. j, § 5 ust. 3 pkt 3 lit. d kontrolowanej uchwały).

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. § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia stanowi natomiast, że część graficzna projektu planu miejscowego zawiera określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, określającym symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego - tereny dróg, w zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KR, jako tereny komunikacji drogowej wewnętrznej albo kolorem białym i symbolem KD jako tereny komunikacji drogowej publicznej. Ujęcie przez ustawodawcę ww. terenów komunikacji 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 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz określenia na rysunku planu ich przebiegu za pomocą linii rozgraniczających z terenami o innym przeznaczeniu, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia. Reasumując, elementy te stanowią osobną kategorię przeznaczenia terenów, która powinna być określona zgodnie z powyższymi przepisami – wydzielona liniami rozgraniczającymi na rysunku planu.

Plan miejscowy jest instrumentem kształtującym politykę przestrzenną na terenie gminy (art. 3 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), z pomocą którego ustala się przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Jeżeli prawodawca lokalny decyduje się przeznaczyć określone tereny pod zabudowę, to od początku procesu projektowania takich rozwiązań powinien mieć na uwadze obowiązek ustalenia związanych z tym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Jest to o tyle istotne, że z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, jak również § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika obowiązek określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, przy czym, ani ustawa, ani rozporządzenie nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, ale obejmuje on wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu. Prawodawca lokalny ma więc obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną poszczególnych obszarów, jakie ten plan obejmuje, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, które z natury takiej dostępności wymagają.

Z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Zdzeszowic w piśmie z dnia 3 kwietnia 2025 r. (znak GK.6721.06.2025.AZ) wynika, że cyt.: „przedmiotowy plan wyznacza liniami rozgraniczającymi pełny układ dróg publicznych i wewnętrznych zapewniający dostęp do wszystkich istniejących i możliwych do wydzielanych działek budowlanych zaprojektowanego i ustalonego liniami rozgraniczającymi układu komunikacyjnego. Wprowadzenie do katalogu przeznaczeń uzupełniających dróg wewnętrznych wynika z dbałości o zapewnienie możliwości rozwiązania indywidualnych sytuacji konfliktowych lub własnościowych, które mogą wymagać wydzielenia działki pod dodatkowy odcinek drogi wewnętrznej, w celu zabezpieczenie sytuacji faktycznie stanowiących uzupełnienie zagospodarowania terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami a nie łączenie dwóch przeznaczeń o różnych celach i zasadach zagospodarowania. [...] Tak ustalone przeznaczenie uzupełniające stanowi sposób urządzenia wydzielonych liniami rozgraniczającymi terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej a nie ustalenie układu komunikacyjnego na terenie objętym planem”.

W tym miejscu wskazać należy, że w § 6 ust. 3 kontrolowanej uchwały dopuszczono urządzenia towarzyszące na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 7 uchwały, urządzenia towarzyszące są to urządzenia niezbędne do prawidłowego funkcjonowania obiektów budowlanych lub stanowiące wyposażenie terenu, takie jak sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, dojścia i dojazdy, place manewrowe i postojowe.

Nie sposób zatem uznać, że dopuszczona na wskazanych powyżej terenach komunikacja drogowa wewnętrzna, jak wynika ze złożonych wyjaśnień, cyt.: „jest integralną częścią terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej” i stanowi cyt.: „sposób urządzenia” tych terenów, bowiem taką funkcję pełnią dopuszczone na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę - urządzenia towarzyszące.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan powinien określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, czyli określić układ komunikacyjny dróg wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądowo-administracyjnym, dostęp do określonej drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Ponadto, 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. Plan miejscowy powinien zatem być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości. Obowiązek tego nie można przekładać na kolejne etapy procesu inwestycyjnego.

Reasumując, celem określenia systemu komunikacji zgodnie z przedstawionymi zasadami jest zapewnienie terenom przeznaczonym w planie pod zabudowę, właściwego dla charakteru tej zabudowy i przeznaczenia dostępu do drogi publicznej. Tylko wtedy możliwe będzie wykorzystanie takich terenów zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie.

Co istotne, w treści uchwały nie określono żadnych parametrów dróg wewnętrznych dopuszczonych jako przeznaczenie uzupełniające terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami 1MN do 5MN oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej, oznaczonych symbolami 1MN-U do 7MN-U. W ocenie tutejszego organu, jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy, o których mowa w przywołanym powyżej § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Zaniechanie określenia parametrów tych dróg stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykazane naruszenie prawa 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 ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej jako tereny o niezależnym przeznaczeniu na rysunku planu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w ocenie tutejszego organu również dopuszczona jako przeznaczenie uzupełniające ww. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami 1MN do 5MN oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej, oznaczonych symbolami 1MN-U do 7MN-U - komunikacja pieszo – rowerowa, winna zostać potraktowana jako odrębna kategoria przeznaczenia terenów, a co za tym idzie jej przebieg oraz parametry winny zostać odpowiednio wyznaczone w kontrolowanej uchwale, zarówno w części tekstowej jak i graficznej planu. Tego rodzaju tereny komunikacji zostały bowiem ujęte i wyodrębnione przez ustawodawcę w katalogu barwnych oznaczeń graficznych, zamieszczonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie bez znaczenia pozostają również przywołane powyżej zapisy § 6 ust. 3 kontrolowanej uchwały, dopuszczające m.in. dojścia na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę, jak również zapisy § 10 ust. 2 kontrolowanej uchwały, stanowiące, że na całym obszarze opracowania planu dopuszcza się lokalizowanie tras i ścieżek rowerowych. Wobec powyższego określenie komunikacji pieszo–rowerowej jako przeznaczenie uzupełniające ww. terenów 1MN do 5MN oraz 1MN-U do 7MN-U, stanowi de facto powtórne dopuszczenie takiego zagospodarowania terenów. Mając jednak na względzie charakter komunikacji pieszo–rowerowej, jak również fakt, że nie przesądza ona o dostępie terenów przeznaczonych pod zabudowę do drogi publicznej, powyższego nie zakwalifikowano jako istotne naruszenie prawa.

Wyjaśnienia Burmistrza Zdieszowic w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Mając powyższe na uwadze, 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
Zastępcą Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek