



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 1132

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.VII.743.32.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 28 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 XII/82/2025 Rady Gminy Popielów z 27 lutego 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Kurznie w jej granicach administracyjnych:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 3 ust. 4 pkt 4 w zakresie zwrotu „dróg wewnętrznych,”;
- § 7 ust. 3 pkt 2 lit. a;
- § 9 ust. 2 pkt 2 lit. e;
- § 12 ust. 1 w zakresie symbolu 4 MNW;
- § 13 ust. 1 w zakresie symboli 7MN-U i 8MN-U;
- § 17 ust. 1 w zakresie symbolu 10 KDD;
- § 17 ust. 2 pkt 2 lit b;
- § 18 ust. 1 w zakresie symboli 2 KR i 3 KR;
- § 19 ust. 2 pkt 1 lit a;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 RNL w obrębie działki ewidencyjnej nr 510/1 (oznaczonej w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2 RNL w obrębie działki ewidencyjnej nr 517/2 (oznaczonej w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 11 RNR w obrębie działki ewidencyjnej nr 94/2 (oznaczonej w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 23 ZN w obrębie działki ewidencyjnej nr 66 (oznaczonej w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 10 KDD;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2 KR;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3 KR;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7 MN-U;

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8 MN-U;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4 MNW.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Popielów podjęła uchwałę nr XIII/102/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Kurznie w jej granicach administracyjnych.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Popielów przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 10 marca 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami (wydruk) oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Oryginał uchwały, w wersji elektronicznej, zaopatrzonej odpowiednim podpisem elektronicznym i zawierającej faktycznie wszystkie załączniki (tj. również dane przestrzenne stanowiące załącznik nr 4 uchwały) został przekazany tutejszemu organowi dopiero dnia 1 kwietnia 2025 r.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 7 kwietnia 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.

Przewodnicząca Rady Gminy Popielów w piśmie z dnia 9 kwietnia 2025 r., znak: OR.0711.17.2025.SS odniosła się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Opolskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały jednak wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzorczy.

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. 17 pkt 6 lit. c ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), 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) oraz art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82).

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednym z etapów sporządzania projektu planu, którego brak odnotował tutejszy organ nadzoru przy sporządzaniu kontrolowanej uchwały, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Ustawa z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 7 ust. 1 stanowi, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I dalej (ust. 2 pkt 2), że przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska), natomiast pozostałych gruntów leśnych – zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla części gruntów leśnych, ustalono w planie przeznaczenie nieleśne. Jednocześnie w aktach sprawy nie został udokumentowany fakt, że grunty te objęte zostały decyzją właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne, choć obowiązek taki spoczywa na organach gminy na podstawie § 11 ust. 1 pkt 9 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).

Należy wskazać, że obowiązek wykazania zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych spoczywa na organie, który dokonuje zmiany przeznaczenia gruntów chronionych tą ustawą. W analizowanej sprawie obowiązek taki spoczywa na organach gminy Popielów. Zarówno zgody, jak i sporządzona na ich podstawie analiza stanu prawnego gruntów chronionych, powinny być składową dokumentacji prac planistycznych i uzasadnienia do uchwały w sprawie planu miejscowego. Tutejszy organ ustalił, że dla niżej wymienionych działek nie zostały przedłożone zgody, o których mowa powyżej:

- w obrębie terenu 1 RNL (teren rolnictwa z zakazem zabudowy – łąk i pastwisk) – część działki ewidencyjnej nr 510/1 (oznaczona w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów,

- w obrębie terenu 2 RNL (teren rolnictwa z zakazem zabudowy – łąk i pastwisk) - działka ewidencyjna nr 517/2 (oznaczona w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów,

- w obrębie terenu 11 RNR (teren rolnictwa z zakazem zabudowy – gruntów ornych oraz upraw) – część działki ewidencyjnej nr 94/2 (oznaczona w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów,

- w obrębie terenu 23 ZN (teren zieleni naturalnej) – część działki ewidencyjnej nr 66 (oznaczona w ewidencji gruntów jako Ls) obręb Kurznie, jednostka ewidencyjna Popielów.

Z ustaleń tutejszego organu wynika jednoznacznie, że wymienione powyżej działki lub ich części stanowią własność Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych, a w ich granicach zlokalizowane są wydzielania leśne. Ww. działki bądź ich części, oznaczone w ewidencji gruntów jako Ls, o czym mowa powyżej, stanowią zatem niewątpliwie grunt leśny w rozumieniu ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Brak uzyskania zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa i położonych w granicach badanego planu, należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego oraz istotnych naruszeń prawa. Stanowi to bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym oraz powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją.

W tym miejscu należy odnieść się do wyjaśnień Przewodniczącej Rady Gminy Popielów, zgodnie z którymi cyt.: „działki ewidencyjne nr 510/1, 94/2 oraz 66 na mapie ewidencji gruntów i budynków nie pokrywają się w całości z informacjami zawartymi w zasobie Bank Danych o Lasach, działka ewidencyjna nr 517/2 na mapie ewidencji gruntów i użytków widnieje jako Ls, omyłkowo została włączona do terenów o symbolu RNL, co można potraktować jako oczywistą omyłkę pisarską. [...] sporządzając plan miejscowy dla wsi Kurznie założono, że baza danych pozyskana z zasobu geodezyjnego jest aktualna i zgodna ze stanem faktycznym.

Ponadto dane prezentowane w serwisie mapowym (<https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy>) mają charakter poglądowy i w żadnym razie nie mogą być traktowane jako dokument oficjalny”.

Z dokumentacji prac planistycznych jednoznacznie wynika, że na ww. rozbieżności wskazywał organom gminy p.o. Nadleśniczego Nadleśnictwa Brzeg w piśmie z dnia 28 maja 2024 r., składając stosowne wnioski w tym zakresie.

Organy gminy miały więc niewątpliwie wiedzę na temat zaistniałych rozbieżności, a ich obowiązkiem w trakcie pracy nad projektem planu miejscowego było te rozbieżności usunąć i doprowadzić ten projekt do zgodności z obowiązującymi przepisami.

Konsekwencją stwierdzonego naruszenia prawa jest stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do wszystkich wyżej wymienionych działek, bądź ich części.

Organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w badanej uchwale zapisów dopuszczających na wszystkich terenach, za wyjątkiem terenów położonych na gruntach chronionych klas I-III, dróg wewnętrznych (§ 3 ust. 4 pkt 4 kontrolowanej uchwały), jak również dopuszczających na terenach oznaczonych w części graficznej symbolami 1KKK do 3 KKK realizację komunikacji drogowej wewnętrznej (§ 19 ust. 2 pkt 1 kontrolowanej uchwały), przy jednoczesnym braku określenia parametrów tych dróg wewnętrznych.

Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącą Rady Gminy Popielów wynika, że cyt.: „zawarcie w badanej uchwale zapisów dopuszczających na wszystkich terenach, za wyjątkiem terenów położonych na gruntach chronionych klas I-III, dróg wewnętrznych, nie jest naruszeniem prawa. Zapis ten ma kluczowe znaczenie dla realizacji założeń planu. Umożliwia on elastyczne kształtowanie układu komunikacyjnego zgodnie z potrzebami przyszłych inwestycji, co ułatwia dostępność do terenów o różnym przeznaczeniu. [...] Pozwala na realizację pewnych elementów wyposażenia terenów, takich jak drogi czy sieci infrastruktury bez konieczności sztywnego wyznaczania terenów, gdyż nieraz realizacja założeń planu wiązałaby się z koniecznością zmiany planu, co narażałoby gminę na niepotrzebne wydatki z budżetu” i dalej cyt.: „parametry dróg wewnętrznych nie zostały określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ponieważ ich wymagania wynikają bezpośrednio z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i przytoczonego w piśmie wszczynającym postępowanie. Zgodnie z § 15 i § 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, drogi wewnętrzne muszą spełniać określone minimalne parametry, zapewniające m.in. właściwy dostęp do działek budowlanych oraz odpowiednie warunki dla ruchu i bezpieczeństwa. W związku z tym, regulowanie tych kwestii w planie miejscowym nie jest konieczne, ponieważ inwestorzy i organy administracji są zobowiązani do stosowania obowiązujących przepisów technicznych”.

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 orzecznictwem 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. Obowiązku 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 na wszystkich terenach, za wyjątkiem terenów położonych na gruntach chronionych klas I-III, jak również na terenach oznaczonych w części graficznej symbolami 1 KKK do 3 KKK. 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.

W ocenie tutejszego organu przywołany powyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony również poprzez ustalenie w § 17 ust. 2 pkt 2 lit. b kontrolowanej uchwały parametrów dróg o symbolach KDD (w szczególności w odniesieniu do terenu oznaczonego w części graficznej symbolem 10 KDD) w sposób niezgodny z § 15 i § 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518).

Określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem uchwały, z uwagi na fakt, iż parametry określone w ww. rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących dróg publicznych, w wielu wypadkach nie są ścisłe, a jedynie minimalne. Obowiązkiem zatem organu planistycznego jest ich określenie i skonkretyzowanie w uchwale, z zastrzeżeniem, że powinny być one zgodne z zapisami rozporządzenia, tj. spełniać minimalne wymagania określone w obowiązujących przepisach.

Analizując zasadność przyjęcia przez organy gminy parametru szerokości dróg publicznych dojazdowych w przedziale od 1,8 m do 18,7 m, w pierwszej kolejności przywołać należy § 5, § 6 i § 7 ww. rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących dróg publicznych.

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia droga składa się co najmniej:

- 1) z jezdni;
- 2) z poboczy lub usytuowanych w ich miejscu innych części drogi, jeżeli spełniają one co najmniej jedną z funkcji poboczy określoną w przepisach o ruchu drogowym;
- 3) z urządzeń do odwodnienia;
- 4) ze znaków drogowych, sygnalizatorów drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jeżeli konieczność ich umieszczenia na drodze wynika z przepisów o ruchu drogowym.

Ponadto zgodnie z § 6 i § 7 ww. rozporządzenia, drogę sytuuje się w pasie drogowym tak, aby uwzględnić potrzebę ochrony drogi i jej użytkowników oraz terenów przyległych do pasa drogowego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Droga powinna zapewniać odpowiednie poziomy bezpieczeństwa i sprawności ruchu użytkownikom, dla których jest przeznaczona.

Następnie, analizując minimalne wymagania dla dróg publicznych klasy D (dojazdowej) wskazać należy, że zgodnie z § 15 i § 17 ww. rozporządzenia, winna mieć liczbę jezdni głównych (n) i liczbę pasów ruchu na jezdni głównej (m) wyrażoną przekrojem o symbolu n/m: standardowo dwukierunkowy 1/2, dopuszcza się dwukierunkowy 1/2 - 1 lub dwukierunkowy 1/1. Szerokość pasa ruchu na jezdni z co najmniej dwoma pasami ruchu wynosi: standardowo 2,50 m, dopuszcza się 2,75, 3,00, 3,25 lub 3,50 m, w trudnych warunkach 2,25 m. Szerokość pasa ruchu na jezdni z jednym pasem ruchu powinna być mniejsza niż suma

szerokości dwóch pasów ruchu, ale nie mniejsza niż 3,50 m. Na drodze, w miejscu zastosowania rozwiązania w celu uspokojenia ruchu, dopuszcza się zmniejszenie szerokości pasa ruchu do nie mniej niż 2,25 m. Ponadto, zgodnie z § 23 ww. rozporządzenia, na drodze zamieszkowej o jednej jezdni głównej projektuje się pobocza po obu stronach jezdni. Szerokość pobocza lub części pobocza o nawierzchni gruntowej powinna być nie mniejsza niż standardowo 0,75 m, a w trudnych warunkach dopuszcza się nie mniej niż 0,50 m. Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że przyjmując wymogi minimalne, iż droga oznaczona na rysunku planu symbolem KDD zaplanowana została jako jedno – jezdniowa z jednym pasem ruchu (3,5 m) i posiadać będzie pobocza z obu stron (2x 0,75 m), to jej szerokość nie powinna być mniejsza niż 5 m, co stoi w ewidentnej sprzeczności z ustalonym w § 17 ust. 2 pkt 2 lit. b kontrolowanej uchwały parametrem dróg o symbolach KDD. Szczególnie jest to istotne w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10 KDD, którego szerokość w części graficznej planu ustalona została w przedziale od 1,8 m do około 19 m (przy poszerzeniu w obrębie włączenia do 1KDZ), nie osiągając ww. parametrów określonych w rozporządzeniu na licznych jego odcinkach. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż w miejscu terenu 10 KDD nie istnieje faktycznie droga publiczna, lecz teren ten został tak zakwalifikowany dopiero kontrolowaną uchwałą (§ 17 ust. 1 uchwały). Skoro zatem Gmina w ramach przysługującego jej władztwa decyduje o przeznaczeniu danego terenu pod drogę publiczną o określonej klasie D, to niewątpliwie powinna uwzględnić obowiązujące przepisy w tym zakresie, o czym mowa powyżej.

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. Obowiązek ten dotyczy w szczególności planowanych dróg publicznych, niemniej 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.

W ocenie tutejszego organu tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: 7 MN-U, 8 MN-U, 4 MNW i 2 KR nie mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, z uwagi na brak odpowiedniej ich obsługi komunikacyjnej, tj. przede wszystkim z uwagi na brak dostępu działek położonych w obrębie ww. terenów do drogi publicznej, uniemożliwiający de facto możliwość ich zagospodarowania zgodnie z ustalonym przeznaczeniem, bądź, jak w przypadku 2 KR, brak możliwości powiązania z zaprojektowanym układem komunikacyjnym.

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 precyzyjnie ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej, poprzez obligatoryjne określenie parametrów tych dróg oraz zapewnić dostęp planowanych terenów do tego systemu, dzięki czemu będą one mogły zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie.

Reasumując, tereny te wymagają zaprojektowania odpowiedniego systemu komunikacji, co powinno nastąpić w ponowionej procedurze planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru stwierdził również naruszenie art. 14 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma na celu ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zabudowy i zagospodarowania. Ustaleń tych dokonuje się poprzez odpowiednie zapisy w części tekstowej uchwały oraz poprzez graficzne określenie granic terenów o określonym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania, wraz z przypisaniem im odpowiednich oznaczeń literowych. Szczegółowe zasady zapisu ustaleń tekstowych i graficznych planu reguluje rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. § 8 ust. 2 tego aktu wskazuje, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową.

Należy mieć również na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, o którym mowa powyżej. Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Analiza kontrolowanej uchwały wykazała, że w części graficznej planu szerokość terenu oznaczonego symbolem 3 KR ustalono w sposób odmienny od szerokości określonej w części tekstowej planu dla tego terenu. Na rysunku planu szerokość w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem 3 KR wynosi około 3 m. W § 18 ust. 2 pkt 1 kontrolowanej uchwały ustalono natomiast, że dla terenów 1 KR do 5 KR ustala się szerokości terenów w liniach rozgraniczających drogi w granicach obszaru objętego planem od 3,9 m do 7,0 m. W tym miejscu wskazać należy, że to część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa uchwały. Oznacza to, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest zatem swoistym "uszczegółowieniem" części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej.

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. Badana uchwała nie spełnia przesłanki materialnoprawnej. 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 przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu oznaczają takie określenie przeznaczenia terenów, które jest jednoznaczne w chwili podejmowania przez radę uchwały w sprawie uchwalenia 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 istotnie naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego.

Stwierdzona rozbieżność musi zatem skutkować wyeliminowaniem terenu oznaczonego symbolem 3 KR zarówno z części graficznej, jak i tekstowej planu, bowiem organ nadzoru nie posiada kompetencji jakiegokolwiek uzupełnienia, bądź modyfikacji tekstu uchwały, nawet odpowiadającego swą treścią intencji rady gminy.

W ocenie organu nadzoru doszło również do naruszenia art. 37a ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, materię z zakresu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane reguluje odrębna od uchwały dot. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwała, o której mowa w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, iż art. 37a został wprowadzony ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która weszła w życie dnia 11 września 2015 r. Uchwała nr XII/82/2025 Rady Gminy Popielów z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Kurznie w jej granicach administracyjnych została podjęta w terminie późniejszym, niż wejście w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Zatem brak było podstaw do regulowania kwestii określonych w art. 37a ust. 1 ww. ustawy w przedmiotowej uchwale.

W badanej uchwale zawarto zapisy zakazujące stosowania ogrodzeń z przęsłami betonowymi za wyjątkiem słupków i podmurówek (§ 7 ust. 3 pkt 2 lit. a kontrolowanej uchwały) oraz zapisy zakazujące lokalizacji reklam, za wyjątkiem szyldów, jako elementów zewnętrznej informacji wizualnej na ścianach budynków na wysokości ich parterów (§ 9 ust. 2 pkt 2 lit. e kontrolowanej uchwały). Tego typu zapisy, w ocenie tutejszego organu, uznać należy za nieprawidłowe. Rada gminy nie utraciła bowiem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, jednakże według przywołanej regulacji, należy to uczynić w odrębnej uchwale niż plan miejscowy.

Mając na względzie powyższe tut. organ stoi na stanowisku, iż poprzez zawarcie w kontrolowanej uchwale ww. zakazów, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, gdyż według regulacji art. 37a ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, powinny zostać określone w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 422/17), co w niniejszej sprawie, z przyczyn oczywistych, nie miało miejsca.

Wyjaśnienia Wójta Gminy Popielów w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym dokonuje się doprowadzenia do stanu zgodności z prawem kontrolowanej uchwały w taki sposób, aby nie ingerować nadmiernie w władztwo planistyczne gminy, zachować proporcje pomiędzy skalą naruszenia, a zastosowanym środkiem nadzoru oraz nie pozbawić planu waloru użytkowego.

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

Magdalena Turek