



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 1746

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.VII.743.52.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 lipca 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 XVI/267/25 Rady Miasta Opola z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szczepanowice III” w Opolu.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 maja 2025 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr XVI/267/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szczepanowice III” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 czerwca 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 24 czerwca 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 Miasta Opola przy piśmie z dnia 30 czerwca 2025 r., znak BRM.0711.8.2025 przekazała wyjaśnienia Prezydenta Miasta Opola, w których odniósł się on 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

omylkę 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 13 w związku z art. 19 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm.) oraz § 11 ust. 1 pkt 15 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) poprzez brak dokonania ponownienia czynności proceduralnych po wprowadzeniu istotnych zmian do projektu planu.

Wskazać należy, że art. 17 pkt 13 wymienionej ustawy stanowi o konieczności wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego, które wynikają z rozpatrzonych uwag oraz ponownienia uzgodnień w niezbędnym zakresie. Stosownie do art. 19 ust. 1 tej ustawy, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, w tym wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Z wyjaśnień złożonych przez organy gminy wynika, że cyt.: „zmiany wprowadzone do projektu planu po etapie jego wyłożenia do publicznego wglądu były bezpośrednią konsekwencją analizy zgłoszonych uwag. [...] zmiany te nie miały charakteru istotnych, lecz polegały na uszczegółowieniu i doprecyzowaniu zapisów projektu planu w odpowiedzi na wniesione uwagi. Tym samym nie zachodziła konieczność ponownego uzgadniania, opiniowania, ani wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu”.

W tym miejscu wskazać należy, że z analizy przedłożonych dokumentów wynika, że wprowadzone zmiany do projektu planu polegały przede wszystkim na:

- połączeniu terenów oznaczonych w części graficznej symbolami 1U-P i 2U-P w jeden teren 1 U-P,
- wydzieleniu z terenu 1U-P – terenu 1U oraz ustalenie nowych - odmiennych wskaźników zagospodarowania terenu i parametrów zabudowy dla tego terenu,
- rozszerzeniu przeznaczenia podstawowego terenu 1MN-U przez dodanie nowej dodatkowej funkcji - terenu usług zdrowia i pomocy społecznej,
- rozszerzeniu przeznaczenia podstawowego terenu 1U-P przez dodanie nowej dodatkowej funkcji - terenu usług zdrowia i pomocy społecznej, przy jednoczesnym zawężeniu przeznaczenia podstawowego tego terenu poprzez usunięcie funkcji - terenu usług handlu oraz terenu usług kultu religijnego,
- rozszerzeniu przeznaczenia uzupełniającego terenu 1U-P przez dodanie nowej dodatkowej funkcji – terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z zastrzeżeniem, że dopuszcza się lokalizację lokalu mieszkalnego jako funkcji towarzyszącej w budynku funkcji podstawowej, przy czym jego powierzchnia nie może przekraczać 50% powierzchni użytkowej budynku.

Z analizy treści zgłoszonych uwag nie wynika ponadto, aby rezygnacja z funkcji usług handlu na terenie 1U-P była ich bezpośrednią konsekwencją, podobnie jak wprowadzenie odmiennych wskaźników zagospodarowania terenu i parametrów zabudowy dla terenu 1U.

Ponadto interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Z treści zgłoszonych uwag wynika jednoznacznie, że dotyczyły one zarówno konkretnych nieruchomości, jak i całych wyznaczonych w projekcie planu terenów. Wprowadzone zmiany projektu planu miejscowego dotyczyły praktycznie całego obszaru objętego ustaleniami kontrolowanej uchwały, były w ocenie tutejszego organu znaczące i wprowadzały szereg modyfikacji w możliwości zabudowy i zagospodarowania poszczególnych terenów (przede wszystkim w zakresie przeznaczeń terenów, powierzchni terenów, zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania, zasad scalania i podziału nieruchomości, itd.). Istotne w ocenie organu nadzoru było również wprowadzenie funkcji mieszkaniowej jako przeznaczenia uzupełniającego terenu usług lub produkcji, a więc funkcji charakteryzującej się szczególnymi dla niej wymaganiami, czy to w zakresie wymogów higieniczno – sanitarnych (w niniejszej sprawie przede wszystkim

akustycznych, w związku z sąsiedztwem linii kolejowej o znaczeniu państwowym), czy też związanych z koniecznością zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i obsługi takich terenów. Są to zmiany niewątpliwie wywierające wpływ na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.

Podkreślić również należy, że z treści zgłoszonych uwag jednoznacznie wybrzmiewa konflikt interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętymi zmianami, co skutkować powinno ponownym wyłożeniem projektu miejscowego planu do publicznego wglądu.

Odnotować należy, że wprowadzone zmiany wpływają w istotny sposób na kształtowanie prawa własności poszczególnych właścicieli nieruchomości kosztem innych właścicieli, co może potęgować ww. konflikt interesów i determinuje w ocenie tut. organu konieczność zapewnienia im możliwości składania uwag do wyłożonego projektu planu.

W ocenie tutejszego organu taki zakres modyfikacji projektu planu wymagał ponadto bezdyskusyjnie ponownienia uzgodnień w niezbędnym zakresie. Organami, które powinny uzyskać możliwość ponownego zajęcia stanowiska w ocenie tutejszego organu są m.in. właściwy zarządca drogi oraz Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Ogólny charakter i rozmiar dokonanych zmian w ocenie organu nadzoru przesądzał o konieczności ponownienia procedury planistycznej w odpowiednim zakresie z poszanowaniem obowiązku zapewnienia partycypacji społecznej w tej procedurze. Zaniechanie tej czynności stanowi, w świetle przywołanego powyżej art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wadę skutkującą nieważnością planu.

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

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest pominięciem wymogów ustawowych oraz wynikających z ww. rozporządzenia w zakresie zasad ochrony środowiska.

Art. 15. ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako obowiązkowy element planu miejscowego wskazuje określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. doprecyzowuje normę ustawową poprzez wskazanie, że ustalenie tych zasad następuje poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Zasady ochrony środowiska zostały zawarte każdorazowo w tabeli poświęconej danemu terenowi. Każdorazowo też zasady te zostały skwitowane krótkim ustaleniem: „ochrona na podstawie przepisów odrębnych”. Gdyby intencją ustawodawcy było określenie na potrzeby każdego planu zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu wyłącznie poprzez obowiązujące powszechnie przepisy, to w ogóle nie zawarłby w katalogu obowiązkowych ustaleń planu (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) obowiązku określania przez radę gminy tych zasad w formie nakazów, zakazów, dopuszczzeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Po to ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek ustalenia wspomnianych zasad, aby dostosować je do specyfiki obszaru planu i polityki przestrzennej określonej w studium. Konieczność wypowiedzenia się przez Radę Miasta Opola o obowiązujących w planie zasadach ochrony środowiska wynika ze szczególnego położenia obszaru planu i jego ustaleń. Plan dotyczy bowiem terenu zlokalizowanego według zapisów „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Opola” (uchwała nr LXVI/1248/18 Rady Miasta Opola z dnia 5 lipca 2018 r.) w granicach jednostki urbanistycznej nr 9 Szczepanowice – Wójtowa Wieś w strefie mieszkaniowej o symbolu 9.1.M.

Na stronie 161 studium zawarto ustalenia dla ww. jednostki, określając m.in. obowiązujące zakazy i nakazy, z których jednoznacznie wynika zakaz lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowych oraz zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem inwestycji celu publicznego. Rada Miasta Opola ustaleniami kontrolowanej uchwały przesądziła kontynuację polityki przestrzennej określonej w obowiązującym poprzednio na przedmiotowym terenie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Szczepanowice I” w Opolu (przyjętego uchwałą nr XLIX/1022/17 Rady Miasta Opola z dnia 26 października 2017 r.), zgodnie z którym na przedmiotowym terenie dopuszczono współistniejące funkcje o odmiennym charakterze tj. produkcyjną, usługową i mieszkaniową. W tych okolicznościach faktycznych i prawnych należało określić takie zasady ochrony środowiska, które chroniłyby warunki życia i zdrowie mieszkańców nowej zabudowy o dopuszczonej funkcji mieszanej tj. a więc również funkcji mieszkaniowej przed emisjami pochodzącymi

z terenów objętych ustaleniami planu. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.) określa przedsięwzięcia oddziałujące negatywnie na środowisko z uwzględnieniem różnorodnych kryteriów, np. powierzchni zabudowy, ilości przetwarzanych substancji. Odwołanie się w planie miejscowym do jednej z dwu kategorii tych przedsięwzięć (mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) stanowiłoby uniwersalny sposób określenia zasad ochrony środowiska, w tym warunków życia ludzi w sąsiedztwie zakładów przemysłowych. Tymczasem Rada Miasta Opola nie określiła w swojej uchwale planistycznej nawet tego, która z tych kategorii przedsięwzięcia nie może być realizowane na obszarze planu, czym otworzyła prawne możliwości lokalizacji w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej zakładów o dowolnie dużym i negatywnym wpływie na środowisko. Odnosząc się do wyjaśnień organów gminy w tym zakresie, wskazać należy, iż szeroko odniesiono się do braku realnej możliwości lokalizacji na przedmiotowym terenie zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowych z uwagi na konieczność zachowania odpowiednich odległości od istniejącej zabudowy (choć jak słusznie wskazano cyt.: „nie została wypełniona delegacja prawna w zakresie rozporządzenia określającego te odległości”), to w zakresie możliwości lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem inwestycji celu publicznego nie złożono stosownych wyjaśnień. Co więcej, przywołano zapisy studium zawarte na stronie 269 – 270, z których wynika, że cyt.: „dla czytelności procedury badania spójności planów z ustaleniami studium, przyjęto za wiążące zapisy umieszczone w opisach poszczególnych jednostek urbanistycznych w Rozdziale 1 Kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uznaje się, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie naruszają ustaleń studium wtedy, gdy:

- wypełniają kierunki zagospodarowania przestrzennego,
- wypełniają lub rozszerzają zakazy,
- wypełniają lub rozszerzają nakazy”.

Kontrolowana uchwała nie wprowadza wspomnianego zakazu na terenach, na których istnieje potencjalna możliwość lokalizacji tego typu inwestycji.

Zgodnie z art. 15 pkt 2 ust. 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W § 3 ust. 1 pkt 11 kontrolowanej uchwały ustalono, że przez miejsca postojowe (m.p.) należy rozumieć miejsca do parkowania samochodów osobowych, w tym wymagane miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i miejsca postojowe dla rowerów.

W przepisach szczegółowych uchwały w pkt 9 lit. a poszczególnych kart terenów określono wskaźniki miejsc postojowych, określające minimalną liczbę miejsc do parkowania. W powyższych ustaleniach, tj. przede wszystkim ustaleniach dotyczących terenów związanych z zabudową usługową (a więc wszystkich terenów za wyjątkiem terenu komunikacji drogowej wewnętrznej), nie wyszczególniono wymaganej minimalnej ilości miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Zgodnie z art. 8 ust. 3a ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 ze zm.) kartę parkingową wydaje się:

- 1) osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 2) osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 3) placówce zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się.

Osoba niepełnosprawna legitymująca się kartą parkingową, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym tą kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju (art. 8 Prawa o ruchu drogowym). Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 ze zm.) nakazuje wyznaczenie dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową miejsc postojowych:

- 1) na drogach publicznych;
- 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Jak wskazują przywołane przepisy, karty parkingowe, wydawane przez właściwe miejscowo zespoły d.s. orzekania o niepełnosprawności, mają na celu ułatwienie poruszania się osobom ze specjalnymi potrzebami na terenach komunikacji publicznej. Obowiązek stworzenia stosownych ułatwień na innych terenach, czyli zabudowanych i publicznie dostępnych (np. na terenach usług) ustawodawca nałożył na właściwe rady gmin, które podejmują decyzje planistyczne. Wyrazem tego jest nakaz określenia w planie miejscowym, obok innych wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową. Brak określenia tego wskaźnika w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego prowadzić będzie do sytuacji całkowitego pominięcia potrzeb osób niepełnosprawnych przy realizacji ustaleń planu. Potwierdzenie powyższego obowiązku znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418) oraz przepisach wykonawczych do niej. W art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wskazano, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225 ze zm.) nakazuje natomiast dostosować liczbę stanowisk postojowych i sposób urządzenia parkingów do wymagań ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby stanowisk, z których korzystają osoby niepełnosprawne (§ 18).

W tym stanie rzeczy podstawowym i jedynym aktem prawnym, który zagwarantować ma miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych na terenach zabudowanych bądź przeznaczonych pod zabudowę jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza 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 zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2022 r. poz. 2240 oraz z 2024 r. poz. 731). Rada Miasta Opola, jako podmiot publiczny, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, w ramach zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, winna podejmować działania mające na celu usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu.

Mając na uwadze powyższe oraz charakter przeznaczenia terenów, których dotyczy kontrolowana uchwała Rady Miasta Opola (w szczególności terenów o funkcji usługowej), brak jednoznacznego określenia liczby miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową narusza przywołany powyżej art. 15 ust. 2 pkt 6, jak również art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym miejscu wskazać należy, że w ocenie tutejszego organu naruszenie ww. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nastąpiło również poprzez nieuregulowanie w kontrolowanej uchwale minimalnej wymaganej liczby miejsc postojowych względem dopuszczonej - jako przeznaczenie uzupełniające terenu oznaczonego w części graficznej symbolem 1U-P - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co w konsekwencji może prowadzić do nie zapewnienia odpowiedniej i wystarczającej liczby takich miejsc względem realizowanej na tych terenach zabudowy oraz przesądza o braku obligatoryjnego elementu kontrolowanej uchwały.

Minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 297/19: „(...) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”. Ustalenie miejsc parkingowych, powinno zostać powiązane z zakresem lub rozmiarem planowanej działalności lub zabudowy, tak aby zachować proporcję pomiędzy sposobem zagospodarowania terenu, a jego dostępnością komunikacyjną.

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 § 5 ust. 1 pkt 14 kontrolowanej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1 MN-U określono szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu poprzez ustalenie, że cyt. „w strefie ograniczeń w zagospodarowaniu od obszaru kolejowego zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie transportu kolejowego obowiązują przepisy odrębne”. Z części graficznej planu wynika natomiast, że ww. teren zlokalizowany jest poza ww. strefą.

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.

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. W ocenie tutejszego organu nie można przyjąć wyjaśnień organów gminy w zakresie zakwalifikowania wprowadzonych § 5 ust. 1 pkt 14 kontrolowanej uchwały ustaleń, jako oczywistej omyłki redakcyjnej.

Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jednostki. Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05).

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie § 6 i § 11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) z powodu wielokrotnego zawarcia w uchwale zwrotu „nie ustala się” (przykładowo § 5 ust. 2 pkt 8 lit. b oraz § 5 ust. 3 pkt 8 lit. a i b uchwały), który nie wyraża żadnej normy prawnej oraz nie określa jednoznacznie intencji Rady Miasta Opola, bądź zaniechaniu jakichkolwiek ustaleń w przypadku § 5 ust. 2 pkt 8 lit. a uchwały.

§ 6. w zw. z § 143 ww. rozporządzenia, stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zwrot „nie ustala się”, stanowiący wypełnienie treścią obligatoryjnych elementów planu, zawartych w kolejnych kartach terenów (tereny górnicze, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary osuwania się mas ziemnych), nie niesie ze sobą żadnej normy prawnej poprzez sformułowanie nakazu, zakazu albo dopuszczenia. Co więcej, takie sformułowanie nie informuje, czy obowiązkowy element planu miejscowego dotyczy materii, która nie odnosi się do obszaru planu (np. brak terenów górniczych), czy też rada odstąpiła od obowiązkowych regulacji pomimo, że obszar planu związany jest z tą materią. Podkreślić trzeba, że przyjęta przez Radę Miasta Opola technika prawodawcza polegająca na stosowaniu zwrotu „nie ustala się” stanowi blisko połowę wszystkich ustaleń planu zawartych w kartach terenów. Taki sposób sformułowania kwestionowanego przepisu prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadza brak jasności co do jego brzmienia. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym.

Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem organów gminy, wyrażonym w złożonych wyjaśnieniach, zgodnie z którym cyt.: „karty terenu zawierają uniwersalny zestaw obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego, dlatego różne tereny są w odmienny sposób uzupełniane ustaleniami. [...] To, że w karcie terenu znajdują się te punkty nie oznacza, że można merytorycznie stworzyć ustalenia, które na tym terenie są wręcz niemożliwe. Dlatego w pkt 3 uzasadnienia zawarto zapis: „*Ilekroć w uchwale użyto zapisu „nie ustala się” należy przez to rozumieć brak przesłanek do wprowadzenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń lub jest to regulowane przepisami prawa.*”

Wskazać należy, że to organy gminy zdecydowały o ujęciu przepisów szczegółowych kontrolowanej uchwały w postaci tzw. kart terenów. Nie jest to forma wymagana obowiązującymi przepisami ustawy, bądź rozporządzenia. To organy gminy zdecydowały również o zawartości ww. kart, wobec czego miały możliwość dostosowania ich treści do szczególnego charakteru danego terenu. Ponadto zapis wyjaśniający intencję organów gminy w zakresie stosowania zwrotu „nie ustala się” winien w ocenie organu nadzoru znaleźć się w zapisach kontrolowanej uchwały, a nie w uzasadnieniu do niej. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 433/20, Sąd ten zwrócił uwagę, że: „według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. (...) tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.)”.

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 obu wskazanych przesłanek. 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).

Reasumując, w ocenie tutejszego organu nadzoru, uchwała nr XVI/267/25 Rady Miasta Opola z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szczepanowice III” w Opolu, obarczona jest błędami dyskwalifikującymi ten akt.

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
Dyrektor
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Marek Świątlik