



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 1879

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.69.2025.EW WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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/104/2025 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Łąki Kozielskie:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 17 pkt 3 lit. b i c
- § 18 pkt 3 lit. a, b i c
- § 36 pkt 3 lit. a i c

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Leśnicy podjęła uchwałę nr XVI/104/2025 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Łąki Kozielskie.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Leśnicy przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 2 lipca 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 28 lipca 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 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Leśnicy 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/GI 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 9 ust. 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 65 ust. 1 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), poprzez ustalenie w kontrolowanej uchwale wskaźników i parametrów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania sprzecznych z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Leśnica” przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Leśnicy nr LIX/383/23 z dnia 27 listopada 2023 r.

W kontrolowanej uchwale zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów 1MN - 27MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1MN-U - 19MN-U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i teren usług) oraz 1RZM - 10RZM (teren zabudowy zagrodowej), które różnią się od ustaleń zawartych w ww. Studium w części II „Kierunki zagospodarowanie przestrzennego gminy Leśnica” punkt 1.5 „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu”.

Tereny o symbolu 1MN – 27MN oraz 1MN-U – 19MN-U są położone na terenie oznaczonym w studium symbolem MM (tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej), natomiast w Tabeli 50 – „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu”, odpowiadają terenom zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenom zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z obiektami usługowymi lub produkcyjnymi. Dla terenu o symbolach 1MN – 27MN oraz 1MN-U – 19MN-U ustalono w planie wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w wartości 0,3, gdy zapisy w studium wskazują wartość minimalną na 40% (0,4), jest to różnica w wysokości 10%, jednoznacznie przekraczająca granicę wyznaczoną w studium. Dla terenu o symbolach 1MN – 27MN oraz 1MN-U – 19MN-U wyznaczono w planie minimalną nadziemną intensywność zabudowy w wartości 0,01, gdy zapisy w studium wskazują wartość minimalną 0,1. Dla terenu o symbolach 1MN-U – 19MN-U wskaźnik maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w wartości 0,6, gdy zapisy w studium wskazują na wartość maksymalną 50% (0,5).

Tereny o symbolu 1RZM – 10RZM są położone na terenie oznaczonym w studium symbolem RM (tereny zabudowy zagrodowej), podobnie jak w Tabeli 50 – „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu”, odpowiadają terenom zabudowy zagrodowej. Dla terenu o symbolach 1RZM – 10RZM wskaźnik maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w wartości 0,5, gdy zapisy w studium wskazują na wartość maksymalną 40% (0,4). Dla terenu o symbolach 1RZM – 10RZM wyznaczono w planie minimalną nadziemną intensywność zabudowy w wartości 0,01, gdy zapisy w studium wskazują wartość minimalną 0,1.

Stwierdzone duże odstępstwa od polityki przestrzennej w zakresie wskaźników i parametrów oraz zasad kształtowania zabudowy nie znajduje uzasadnienia ani w stanie istniejącym, ani we wcześniejszych ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Odstąpienie od tych ograniczeń na etapie planów miejscowych, powoduje istotne naruszenie zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zignorowanie wiążącego charakteru przepisów Studium.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Leśnicy, złożonych w piśmie z dnia 30 lipca 2025 r. wynika, że kontrolowana uchwała jest „swojego rodzaju aktualizacją” obowiązującego planu zagospodarowania uchwaloną uchwałą nr XXXVI/189/17 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łąki Kozielskie w gminie Leśnica (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 3249). Odnosząc się do tych wyjaśnień należy zauważyć, że wskaźniki we wskazanej uchwale nie mają odniesienia do przedmiotowego planu. W § 29 ww. uchwały z 2017 r. ustalono wskaźniki i parametry dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej następująco: intensywność zabudowy - $0,1 \div 0,6$, powierzchnia biologicznie czynna minimum 50%, a wskaźnik powierzchni zabudowy maksymalnie 35%. Następnie w § 30 dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej: intensywność zabudowy - $0,1 \div 0,8$, powierzchnia biologicznie czynna minimum 40%, a wskaźnik powierzchni zabudowy maksymalnie 35%.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Leśnicy, wynika również, że większość terenów mieszkaniowych wraz z zabudową zagrodową (MN, MN-U, RZM) stanowią tereny z istniejącą zabudową o określonych gabarytach i parametrach zagospodarowania. Studium dopuszcza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stosowanie innych wskaźników dla zabudowy istniejącej, dostosowanej do stanu faktycznego. Odnosząc się do tych wyjaśnień należy zauważyć, że tereny oznaczone symbolem 20MN, 21MN, 25MN, 26MN, 27MN, 1MN-U – 6MN-U, 18MN-U i 19MN-U są w całości terenami niezabudowanymi, oznaczonymi w załączniku graficznym Studium jako „obszary nowo projektowane MM zabudowy mieszkaniowej mieszanej”. Dodatkowo tereny 18MN, 19MN, 22MN i 24MN również częściowo zaliczają się do obszarów nowo projektowanych zgodnie z załącznikiem graficznym do Studium.

Z art. 3 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy. Z kolei z art. 4 ust. 1 tejże ustawy wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, określone w studium parametry i wskaźniki są prawnie wiążące dla Rady Miejskiej w Leśnicy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z dnia 4 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Op 111/22 (prawomocny po oddaleniu skargi kasacyjnej Gminy Opole wyrokiem NSA z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1882/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podzielił stanowisko tutejszego organu nadzoru, że cyt.: „w sytuacji, gdy postanowienia studium określają wskaźniki intensywności i wysokości zabudowy w sposób maksymalny, to postanowienia planu muszą być z nim zgodne. Nie są to bowiem wartości postulowane, lecz wartości graniczne”, i dalej cyt.: „określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźników intensywności i wysokości zabudowy z przekroczeniem wartości sztywno wyznaczonych w studium oznacza, że plan jest rażąco sprzeczny z prawem, co obliguje do stwierdzenia jego nieważności w części lub w całości.”

Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, że cyt.: „nie może budzić wątpliwości, że o ile plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, o tyle treść studium nie może być poddawana dowolnej interpretacji, która prowadzi do zasadniczej zmiany jego postanowień w sytuacji, gdy z nadanej tymże postanowieniom przez ustawodawcę funkcji, jak i z samego ich brzmienia wynika, że stanowić one mają nieprzekraczalne ramy wyznaczające normy kształtujące ład przestrzenny na terenie gminy. W tenże sposób ocenić należy określony w Studium parametr maksymalnej wysokości zabudowy”.

Z tych przyczyn wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Leśnicy, dotyczące naruszenia art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zostały przyjęte przez organ nadzoru.

Wykazane naruszenie prawa uznać należy za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna tak ukształtować wskaźniki i parametry oraz zasady zabudowy i zagospodarowania terenu, aby były one zgodne z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Leśnica.

W pozostałym zakresie naruszeń wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 lipca 2025 r. organ przyjmuje wyjaśnienia i odstępuje od wydania w tym zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego.

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. Z uwagi na skalę i znaczenie obszarów zurbanizowanych w planie, stwierdza się nieważność uchwały w całości, aby zapewnić spójność i kompleksowość planowania przestrzennego.

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
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek