



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 856

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.VII.743.28.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 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/104/2025 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Szymiszów:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 49 ust. 1 pkt 2 lit. a,
- § 50 ust. 4.

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich podjęła uchwałę nr XIII/104/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Szymiszów.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Strzelce Opolskich przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 marca 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 19 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) oraz § 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 wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonych symbolami 1WS, 2WS, 3WS jako przeznaczenie uzupełniające - dróg dojazdowych, komunikacji drogowej wewnętrznej i komunikacji pieszej (§ 49 ust. 1 pkt 2 lit. a 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 (teren komunikacji drogowej wewnętrznej) lub symbolem KPP (teren komunikacji pieszej) albo kolorem białym i symbolem KD jako teren 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, ze wskazaniem parametrów technicznych, klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. 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.

Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich w piśmie z dnia 26 marca 2025 r. (znak A.6721.39.197.2025) wynika, że cyt.: „określone w planie przeznaczenie uzupełniające wynika z istniejących uwarunkowań oraz konieczne jest w celu zachowania dostępności do terenów zabudowanych położonych wzdłuż ciek o nazwie Potok Roźniątowski. [...] Przez ciek wodny przebiegają: gminna droga dojazdowa - teren 21KDD (krzyżuje się z ciekami bezpośrednio – przez utwardzone koryta cieków przebiega ulica), kilka dróg wewnętrznych (stanowiących dojazdy do posesji lub połączenia między działkami budowlanymi) oraz kilka kładek dla pieszych. Większość z tych obiektów nie została oznaczona geodezyjnie, w wyniku czego brak jest możliwości w planie precyzyjnego określenia ich lokalizacji. [...] w związku z istniejącym zagospodarowaniem oraz potrzebą zapewnienia możliwości lokalizacji kolejnych przejazdów lub kładek dla pieszych przebiegających przez ciek wodny, w planie koniecznym było ustalenie przeznaczenia uzupełniającego: drogi dojazdowe, komunikacja drogowa wewnętrzna i komunikacja piesza”.

W tym miejscu przywołać należy definicję przeznaczenia uzupełniającego ustaloną w kontrolowanej uchwale, zgodnie z którą jest to przeznaczenie, które uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie, o którym mowa w pkt 8, nie jest z nim w konflikcie oraz nie występuje samodzielnie w granicach działki budowlanej lub terenu inwestycji; w ramach przeznaczenia uzupełniającego mieszczą się elementy zagospodarowania bezpośrednio z nim związane, warunkujące prawidłowe korzystanie z terenu.

Zgodnie z art. 21 – 23 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.), śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się na śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące. Śródlądowymi wodami płynącymi są wody w:

- 1) ciekach naturalnych oraz źródłach, z których te ciekі biorą początek;
- 2) jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych;
- 3) sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących;
- 4) kanałach.

Śródlądowymi wodami stojącymi są wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi. Przepisy o śródlądowych wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami.

Nie sposób zatem uznać, że dopuszczona komunikacja drogowa i piesza stanowią elementy bezpośrednio związane z terenami wód powierzchniowych śródlądowych i warunkują prawidłowe korzystanie z nich, szczególnie, że z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich wprost wynika, że służą one (istniejące) i mają służyć (możliwe do realizacji w przyszłości) terenom zabudowanym, przyległym do terenów wód powierzchniowych śródlądowych, w celu ich prawidłowej obsługi komunikacyjnej.

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.

Co istotne, w treści uchwały nie określono żadnych parametrów dróg dopuszczonych jako przeznaczenie uzupełniające terenów 1 WS, 2 WS, 3 WS. 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 dojazdowych i 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.

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r., poz. 530 ze zm.) poprzez sprzeczne z przepisem odrębnym ustalenie szczegółowych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w jego użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy dla terenu oznaczonego w części graficznej symbolem 2 L, dla którego ustalono przeznaczenie - las, polegające na wprowadzeniu zakazu lokalizacji trwałych obiektów budowlanych z wyjątkiem sieci infrastruktury technicznej (§ 50 ust. 4 kontrolowanej uchwały).

Zgodnie z art. 3 ustawy o lasach, lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:
  - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub,
  - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo,
  - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

W ocenie tutejszego organu, jeśli jakaś działka gruntu została uchwałą rady gminy przeznaczona jako teren lasu, to przeznaczenie to musi odpowiadać w swojej treści ustawowej definicji lasu. Jeśli ustawa przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle oraz parkingi leśne i urządzenia turystyczne, to mocą swojej uchwały rada gminy nie może wykluczyć na terenach przeznaczonych w planie pod lasy realizacji takiej zabudowy.

Wskazać należy, że na podstawie art. 3 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 ww. ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przyznane gminie w art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ww. ustawy władztwo planistyczne oznacza ustalone ustawowo uprawnienie gminy do władczego kształtowania sposobu zagospodarowania terenu na jej obszarze i możliwość przeznaczania terenu pod określone funkcje. Nie ma ono jednak charakteru nieograniczonego i nie oznacza, że gmina ma pełną swobodę i dowolność w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W szczególności z dużą rozważą rady gmin powinny wprowadzać w planach miejscowych całkowity zakaz zabudowy.

Odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich w tym zakresie, tj. cyt.: „w § 50 ust. 1 uchwały dla terenu 2L ustalono zgodnie ze stanem faktycznym przeznaczenie - lasy. W celu zabezpieczenie pasa terenu pod możliwość lokalizacji drogi - obwodnicy wsi Sucha w ciągu drogi krajowej nr 94 (w przypadku jej realizacji), w § 50 ust. 4 określono dla terenu 2L szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji trwałych obiektów budowlanych z wyjątkiem sieci infrastruktury technicznej”, wskazać należy co następuje.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311) stanowi narzędzie prawne służące do uproszczenia procedur tworzenia dróg publicznych w miejscach, gdzie istnieje społeczne oczekiwanie ich budowy. W art. 11i ust. 2 tej ustawy stwierdzono, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana niezależnie od tego, czy dany teren objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak również ustalenie lokalizacji drogi publicznej w tej decyzji nie jest zależne od ustaleń zawartych w planie miejscowym. Ustalenie lokalizacji drogi w omawianej decyzji może więc nastąpić niezależnie od tego, czy jest to zgodne z ustaleniami planu miejscowego obejmującego dany obszar. Omawiana ustawa nie pozbawia jednak gmin dopuszczalności i zarazem konieczności określania przeznaczenia nieruchomości pod inwestycje drogowe w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli więc na organach gminy spoczywa ustawowy obowiązek określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów m.in. pod drogi publiczne, a w konsekwencji takiego przeznaczenia powstaje możliwość podejmowania kolejnych rozstrzygnięć administracyjnych zmierzających do rozpoczęcia robót budowlanych, to znaczy, że ustalenia w tym zakresie powinny niewątpliwie spełniać wymogi ustawowe. Przede wszystkim gmina powinna w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalić odpowiednie przeznaczenie danego terenu - pod drogę publiczną (z zachowaniem przywołanych powyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym mowa powyżej), a nie pod las jak w niniejszej sprawie. Mając zatem na uwadze, że teren oznaczony w części graficznej planu jako cyt.: „rezerwa terenowa pod obwodnicę wsi Sucha w ciągu drogi krajowej nr 94” został w kontrolowanej uchwale przeznaczony pod las, a nie pod drogę publiczną, w ocenie tutejszego organu planowana obwodnica nie będzie mogła być realizowana w drodze pozwolenia na jej budowę, lecz w oparciu o ww. ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a zatem z pominięciem dokonanych w planie ustaleń.

W ocenie tutejszego organu dokonana przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich modyfikacja przepisów ustawy o lasach nie może mieć miejsca w porządku prawnym określonym przez konstytucyjną hierarchię źródeł prawa, w sytuacji kiedy wprowadzone ustalenia planu miejscowego nie zostały wystarczająco uzasadnione. W szczególności organ nie wykazał, aby tak daleko idące ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, jak całkowity zakaz lokalizacji trwałych obiektów budowlanych, a więc de facto całkowity zakaz zabudowy, z jednym wyjątkiem w zakresie sieci infrastruktury technicznej (do tego bowiem sprowadzają się wprowadzone ograniczenia) było konieczne. Tego typu ustalenia muszą bowiem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, czego w niniejszej sprawie nie stwierdzono. Powyższe naruszenie zostało zatem zakwalifikowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że tutejszy organ nie podziela stanowiska Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich, wyrażonego w złożonych wyjaśnieniach z dnia 26 marca 2025 r., a odnoszącego się do wskazanego w zawiadomieniu tutejszego organu o wszczęciu postępowania nadzorczego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej, polegającego na nieuzasadnionym, w ocenie tut. organu, odesłaniu do przepisów odrębnych w zakresie koniecznym do uregulowania w kontrolowanej uchwale. W powyższych wyjaśnieniach wskazano, że cyt.: „rozszerzenie obowiązku określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową poza obszar dróg publicznych oraz stref ruchu i zamieszkania nie znajduje uzasadnienia w kontekście uregulowań ustawowych. Karty takie nie mogą mieć zastosowania na obszarach nie podlegających powszechnym zasadom ruchu drogowego. Domniemanie, że pojęcie miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową jest tożsame z miejscami, z których korzystają osoby niepełnosprawne, o których mowa w § 18 Rozporządzenia 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 z późn. zm.), wydaje się również nieuzasadnione”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 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.

Kontrolowana uchwała nie zawiera ustaleń dotyczących wymaganej minimalnej ilości miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w szczególności dla terenów związanych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną oraz zabudową usługową (§ 16 ust. 6 pkt 2, § 17 ust. 6 pkt 2, § 18 ust. 6 pkt 2, § 19 ust. 6 pkt 2, § 20 ust. 6 pkt 2, § 21 ust. 6 pkt 3, § 22 ust. 6 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 24 ust. 5 pkt 3, § 24 ust. 5 pkt 3, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 3, § 27 ust. 3 pkt 2, § 28 ust. 5 pkt 2, § 38 ust. 4 pkt 3, § 47 ust. 5 pkt 2, § 48 ust. 5 pkt 2, § 53 ust. 4 pkt 3 kontrolowanej uchwały), lecz odsyła w tym zakresie do przepisów odrębnych.

Zgodnie z art. 8 ust. 3a ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1251) 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 kontrolowanej uchwale, może prowadzić do sytuacji pominięcia potrzeb osób niepełnosprawnych przy realizacji ustaleń planu.

W tym miejscu wskazać również należy, że zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm.), na obszarach, gdzie wyznacza się miejsca postojowe, należy przewidzieć stanowiska przeznaczone dla pojazdów osób niepełnosprawnych. Stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej. Miejsca te oznacza się znakiem poziomym P-18 uzupełnionym znakiem P-24. Znak P-24 „miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej” stosuje się do oznakowania stanowiska postojowego przeznaczonego dla osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Znak P-24 umieszcza się na nawierzchni barwy niebieskiej.

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 2024 r. poz. 2240 oraz z 2024 r. poz. 731).

Rada Miejska w Strzelcach Opolskich, jako podmiot publiczny, w ramach zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, winna podejmować działania mające na celu usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu.

Tutejszy organ, nie zakwalifikował opisanego naruszenia jako istotne, z uwagi na zawarcie w kontrolowanej uchwale obowiązku zapewnienia miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, jak również z uwagi na konieczność doprowadzenia do stanu zgodności z prawem kontrolowanej uchwały w taki sposób, aby nie ingerować nadmiernie we władztwo planistyczne gminy, zachować proporcje pomiędzy skalą naruszenia, a zastosowanym środkiem nadzoru oraz nie pozbawić planu waloru użytkowego.

Organy Gminy Strzelce Opolskie muszą mieć jednak na uwadze, że w obrocie prawnym nie powinny się znajdować uchwały dotknięte nawet nieistotnymi wadami prawnymi, gdyż taki stan rzeczy podważa zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich 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  
Zastępca Dyrektora  
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

*Magdalena Turek*