



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 20 sierpnia 2025 r.

Poz. 1914

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.72.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 19 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 XV.113.2025 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Balcarzowice, gmina Ujazd:**

1) w części tekstowej w zakresie:

- § 6 ust. 1 pkt 7;
- § 6 ust. 2 pkt 6 lit. a;
- § 6 ust. 6 pkt 6 (następującym po pkt 5 a przed pkt 6);
- § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a;
- § 6 ust. 8 pkt 2 lit. d w zakresie zwrotu „i wewnętrzne”;
- § 6 ust. 10 pkt 5 lit. a;
- § 14 ust. 1 pkt 2 w zakresie symboli: „RM, RM-MN, RM-MU”;
- § 14 ust. 3;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 RM w obrębie działki ewidencyjnej nr 167 (oznaczonej w ewidencji gruntów jako ŁIII) obręb Balcarzowice, jednostka ewidencyjna Ujazd – obszar wiejski.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Ujeździe podjęła uchwałę nr XV.113.2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Balcarzowice, gmina Ujazd.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Ujazdu przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 22 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 dnia 11 sierpnia 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, zawiadomił organy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Burmistrz Ujazdu w piśmie z dnia 14 sierpnia 2025 r. odniósł 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 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 ze zm.) 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 rolnych na cele nierolnicze.

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), że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem, że nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym miejscu wskazać należy, że na dzień podjęcia przed Radę Miejską w Ujeździe kontrolowanej uchwały, jak i w dniu wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, brak jest obowiązującego planu ogólnego gminy Ujazd, w którym zostałby wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla gruntu rolnego w obrębie działki ewidencyjnej nr 167 obręb Balcarzowice, jednostka ewidencyjna Ujazd – obszar wiejski, oznaczonego w ewidencji gruntów jako ŁIII, w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2 RM ustalono w planie jako przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich. W § 6 ust. 7 pkt 5 kontrolowanej uchwały ustalono natomiast, że cyt.: „w przypadku zaniechania prowadzenia gospodarstwa rolnego dopuszcza się przekształcenie zabudowy zagrodowej w zabudowę mieszkaniową jednorodzinną”. Powyższe ustalenie wprost dopuściło na ww. gruncie rolnym klasy III przeznaczenie nierolnicze. Jednocześnie w aktach sprawy nie został udokumentowany fakt, że grunty te objęte zostały decyzją właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze, choć obowiązek taki spoczywa na organach gminy na podstawie § 12 pkt 12 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), w związku z § 12 ust. 1 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 Ujazd. 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 części działki nr 167 obręb Balcarzowice, jednostka ewidencyjna Ujazd – obszar wiejski, oznaczonej w ewidencji gruntów jako ŁIII, nie została przedłożona zgoda, o której mowa powyżej. Brak uzyskania takiej zgody 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 Burmistrza Ujazdu, zgodnie z którymi cyt.: „Realizacja budynków mieszkaniowych w zakresie istniejącego siedliska również nie jest związana ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Celem opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego było umożliwienie rozwoju gospodarstwa rolniczego na przedmiotowej działce ale intencją planu nie była zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze. W związku z powyższym wnoszę, w przypadku braku uznania powyższej argumentacji, o stwierdzenia nieważności przedmiotowego planu jedynie w części działki numer 167 w granicach użytku oznaczonego symbolem ŁIII”.

Konsekwencją stwierdzonego naruszenia prawa, przy jednoczesnym uwzględnieniu wniosku organu gminy, jest stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do części działki numer 167 obręb Balcarzowice, jednostka ewidencyjna Ujazd – obszar wiejski w granicach użytku oznaczonego symbolem ŁIII.

Organ nadzoru stwierdził również naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.).

W § 14 kontrolowanej uchwały Rada Miejska w Ujeździe określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na obszarze objętym planem miejscowym. Ustalono m.in. minimalną szerokość frontu działki dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, oznaczonego w części graficznej symbolem RM, dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego w części graficznej symbolem RM-MN oraz terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich oraz zabudowy mieszkaniowo – usługowej, oznaczonego w części graficznej symbolem RM-MU. Ustalono ponadto kąt wytyczania granic działek w stosunku do istniejących lub projektowanych dróg publicznych i wewnętrznych w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, a więc również terenów rolniczych, terenów lasów, terenów trwałych użytków zielonych – łąk i pastwisk, czy też ww. terenów związanych z zabudową zagrodową.

Należy zauważyć, że w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że kontrolowaną uchwałą Rada Miejska w Ujeździe dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów związanych z zabudową zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, które stanowią tereny rolne (stosownie do art. 2 pkt 3 ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), naruszając tym samym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto należy wskazać, że problematykę scalania i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Z wyjaśnień Burmistrza Ujazdu w powyższym zakresie wynika, że cyt.: „brak możliwości ustalania zasad ustalania jej podziału dla terenów rolniczych w tym zabudowy zagrodowej dotyczy wyłącznie regulowania minimalnej wielkości działek w związku z faktem że dla gruntów rolnych wielkość minimalnych podziałów działek określona jest przepisami odrębnymi. Ograniczenie nie regulowania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla gruntów rolnych dotyczy wyłącznie jednego z parametrów, które zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości mają obowiązek określać ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” Tutejszy organ nie podziela powyższego stanowiska, bowiem jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 427/19 „w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy”.

Mając na uwadze powyższe, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 14 ust. 1 pkt 2 w zakresie terenów oznaczonych symbolami „RM, RM-MN, RM-MU” oraz § 14 ust. 3 uchwały nr XV.113.2025 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Balcarzowice, gmina Ujazd z uwagi na istotne naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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 ustalających na terenach oznaczonych w części graficznej symbolami 1RRU i 2RRU jako przeznaczenie uzupełniające drogi wewnętrzne (§ 6 ust. 8 pkt 2 lit. d kontrolowanej uchwały), przy jednoczesnym braku określenia parametrów tych dróg wewnętrznych. Burmistrz Ujazdu w złożonych wyjaśnieniach nie odniósł się do ww. kwestii.

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 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

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 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Zaniechanie określenia parametrów tych dróg stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykazane naruszenie prawa uznać za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna precyzyjnie ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej, poprzez obligatoryjne określenie parametrów tych dróg.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy zmieniającej, polegającym na naruszeniu ustaleń zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ujazd” przyjętej uchwałą nr LXVIII.451.2024 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 29 stycznia 2024 r.

W kontrolowanej uchwale dla terenów oznaczonych w części graficznej symbolami 1RRU i 2RRU jako przeznaczenie podstawowe ustalono: tereny obsługi gospodarki rybackiej – stawy hodowlane, natomiast jako przeznaczenie uzupełniające ustalono usługi turystyki i rekreacji. Studium jako kierunek rozwoju i zagospodarowania przestrzennego ustala na tym obszarze - tereny rolne w ciągach ekologicznych dolin cieków wodnych (RZ) z zakazem lokalizacji zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i letniskowej, przy jednoczesnym dopuszczeniu:

- lokalizacji stawów hodowlanych i zbiorników retencyjnych, za wyjątkiem obszarów stanowiących chronione siedliska,
- regulację cieków wodnych zgodnie z przepisami odrębnymi, za wyjątkiem obszarów stanowiących chronione siedliska lub mogących wpłynąć negatywnie na przedmiot ochrony,
- odnowienie istniejących urządzeń melioracji wodnych w celu ochrony użytków zielonych w dolinach potoków i rzeki Kłodnicy,
- budowę dróg i oraz lokalizację sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej.

Studium, będąc aktem planistycznym gminy, określa jej politykę przestrzenną i wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu, to obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 159/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3302/19).

Burmistrz Ujazdu, w wyjaśnieniach z dnia 14 sierpnia 2025 r. wskazał, że cyt.: „tereny oznaczone symbolem 1RRU i 2RRU stanowią przeznaczenie rolnicze, do których dostęp komunikacyjny zapewniony jest przez istniejące tereny rolne i drogi rolnicze. Tereny przeznaczone są do piętrzenia wód zbiorników na potrzeby gospodarki rolniczej stawów hodowlanych z dopuszczeniem rekreacyjnego ich użytkowania”. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz zapisy obowiązującego Studium, nie sposób przyjąć, że organy gminy prawidłowo ustaliły przeznaczenie uzupełniające powyższych terenów jako usługi turystyki i rekreacji, które - z związku z brakiem ustalonej definicji w kontrolowanej uchwale, w ocenie tutejszego organu rozumieć można bardzo szeroko, tj. zaliczyć do nich przykładowo hotele, obiekty gastronomiczne, czy inne obiekty powiązane z szeroko rozumianą turystyką, rozrywką itd. Tereny o takiej funkcji charakteryzują się szczególnymi dla niej wymaganiami, czy to w zakresie wymogów higieniczno – sanitarnych, czy też związanych z koniecznością zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i obsługi takich terenów, czego w ocenie tutejszego organu nie zapewnią opisane w wyjaśnieniach Burmistrza Ujazdu tereny rolne i drogi rolnicze.

W związku z powyższym – w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ujazd organ nadzoru stwierdził naruszenie ustaleń studium, poprzez ustalenie dla terenów 1RRU i 2RRU jako przeznaczenie uzupełniające usług turystyki i rekreacji, w sytuacji gdy Studium nie dopuszcza na tym terenie tego typu zabudowy. Powyższe naruszenie musiało skutkować wyeliminowaniem § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a uchwały.

Organ nadzoru stwierdził ponadto 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 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.

Analiza kontrolowanej uchwały wykazała rozbieżności w zakresie lokalizacji obowiązującej linii zabudowy w obrębie terenu oznaczonego symbolem 6 MN względem drogi publicznej klasy dojazdowej w części tekstowej i graficznej planu. Na rysunku planu obowiązująca linia zabudowy w obrębie terenu 6MN została zlokalizowana w odległości około 3 m od drogi publicznej klasy dojazdowej oznaczonej symbolem 1KDD. W § 6 ust. 1 pkt 7 kontrolowanej uchwały ustalono natomiast, że dla terenów oznaczonych symbolami od 1MN do 6MN ustala się cyt.: „obowiązujące linie zabudowy 6 m od linii rozgraniczającej drogo publicznej klasy dojazdowej oznaczonej symbolem KDD”.

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.

Z wyjaśnień organu gminy w tym zakresie wynika, że cyt.: „projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegał kilkukrotnym wyłożeniom do publicznego wglądu i modyfikacją numeracji terenów w związku z czym ostatecznie doszło do nieścisłości w ustaleniu linii zabudowy przypisanej w tekście planu do linii oznaczonych na rysunku planu. Linie zabudowy zostały jednoznacznie określone w sposób graficzny na rysunku planu stanowiącym integralną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ich przebieg i regulacja nie budzą wątpliwości w celu wyeliminowania nieścisłości wewnętrznej uchwały wnosząc o stwierdzenie nieważności w części tekstowej w zakresie wskazanych rozbieżność”.

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie § 6 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 zawarcia w uchwale przepisów, które nie wyrażają w sposób jednoznaczny normy prawnej. W części tekstowej planu określono lokalizację nieprzekraczalnej linii zabudowy w obrębie terenów oznaczonych symbolami 7 MN – 9 MN oraz 1 U względem linii rozgraniczającej drogi publicznej klasy zbiorczej, w sytuacji kiedy ww. tereny nie są zlokalizowane w sąsiedztwie tej drogi (§ 6 ust. 2 pkt 6 lit. a oraz § 6 ust. 10 pkt 5 lit. a kontrolowanej 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 18/20, w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”.

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.

Z uwagi na konieczność zachowania czytelności i jednoznaczności ustaleń planu, jak również biorąc pod uwagę wyjaśnienia Burmistrza Ujazdu o prawidłowości ustaleń przyjętych na załączniku graficznym do uchwały, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru uznał za wystarczające stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 7, § 6 ust. 2 pkt 6 lit. a oraz § 6 ust. 10 pkt 5 lit. a kontrolowanej uchwały. Z powyższych względów zdecydowano również o wyeliminowaniu § 6 ust. 6 pkt 6 (następującym po pkt 5 a przed pkt 6) uchwały, z uwagi na jego zdublowanie w części tekstowej.

Wyjaśnienia Burmistrza Ujazdu 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
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek