



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 23 sierpnia 2023 r.

Poz. 2465

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.39.2023.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 21 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) – **stwierdzam w nieważność uchwały nr LX/385/23 Rady Gminy Strzeleczerki z 19 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górnicezergo „Komorniki”.**

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Strzeleczerki podjęła uchwałę nr LX/385/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górnicezergo „Komorniki”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Strzeleczerki przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 21 kwietnia 2023 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 17 maja 2023 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 774), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Strzeleczerki o wszczęciu postępowania nadzorczergo. Pismem z 19 maja 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Strzeleczerki złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Uzasadnienie zastosowanego środka nadzoru poprzedzić należy ogólnymi uwagami o kontrolowanym akcie.

Obszar objęty ustaleniami uchwały Rady Gminy Strzeleczerki leży w granicach udokumentowanego złoża piasków i żwirów „Komorniki”. Część tego złoża posiada ustanowiony teren i obszar górnicezy (o tożsamy granicach) na podstawie koncesji Starosty Krapkowickiego nr ROŚ.751-3/09 z 7 sierpnia 2009 r. Koncesja na wydobywanie tej części złoża „Komorniki” została udzielona do 31 grudnia 2029 r. Cały obszar górnicezy ustanowiony decyzją z 7 sierpnia 2009 r. został zawarty w granicach tereny o symbolu 2PG i przeznaczeniu: teren wydobywania kopaliny ze złoża. W tym miejscu, na marginesie uzasadnienia istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru wskazuje, że nazwa i opis przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolami PG nie wskazują na sposób wydobywania kopaliny (odkrywkowy czy podziemny), co powinno zostać uczynione ze względu na odmienny dla obu rodzajów eksploatacji sposób zagospodarowania tereny złóż i ich rekultywacji.

Pozostała część złoża „Komorniki”, t.j nie objęta dotąd żadną decyzją koncesyjną, został również w znacznej części przeznaczona do eksploatacji. Tereny te oznaczono symbolami: 1PG („teren wydobywania kopaliny ze złoża”) oraz 1PG/P („teren wydobywania kopaliny ze złoża oraz teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów”). Pozostałe fragmenty złoża „Komorniki” zostały pozostawione w użytkowaniu rolniczym (tereny o symbolach 1R, 3R, 5R) oraz przeznaczone pod teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej o symbolu 1P/U.

Pierwsze ze stwierdzonych istotnych naruszeń prawa wiąże się z **art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**, który nakazuje, by ustalenia studium były wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Politykę przestrzenną Gminy Strzeleczerki określa uchwała nr IV/25/19 Rady Gminy Strzeleczerki z 30 stycznia 2019 r. Zgodnie z zapisem studium zawartym na stronie 121: „tereny złóż kopalin nie podlegają innemu przeznaczeniu niż dotychczasowe lub górnicze”. W studium ta część złoża „Komorniki” oznaczona jest symbolem R jako teren rolniczy, i w takim przeznaczeniu teren ten powinien pozostać. Tymczasem uchwałą z 19 kwietnia 2023 r. część złoża „Komorniki” przeznaczono na wspomnianą wyżej funkcję o symbolu 1P/U. Przeznaczenie takie w sposób jednoznaczny narusza politykę przestrzenną gminy oraz zasadę ochrony złóż przed zabudową.

Gmina Strzeleczerki w wyjaśnieniach wskazuje, że organ nadzoru dokonał błędnej lokalizacji obszaru oznaczonego w planie symbolem 1P/U na rysunku kierunkowym studium, powołując się przy tym na zniekształcenie rysunku studium, jego „wyraźne przesunięcie” i małą skalę. W ocenie Gminy sporny teren 1 P/U leży w wyznaczonej w studium strefie I.P., co uzasadnia przyjęte dla niego w planie ustalenia. Organ nadzoru, po ponownej analizie obu rysunków (t.j. planu i studium) stwierdza, że argumentacja gminy nie znajduje na nich potwierdzenia, nawet z uwzględnieniem różnych skal obu opracowań. W strefie oznaczonej w studium Gminy Strzeleczerki symbolem 1P znajduje się teren oznaczony w przedmiotowej uchwale symbolem 1.PG/P, natomiast sąsiadujący z nim od wschodu teren produkcyjno-usługowy 1P/U przynależy do strefy rolniczej. W świetle tych okoliczności bez znaczenia pozostają wywody Gminy Strzeleczerki o sposobie interpretacji zawartej na stronie 121 studium dyrektywy nakazującej pozostawić obszary złóż w ich dotychczasowym przeznaczeniu.

Drugie naruszenie prawa, które zadecydowało o podjętym środku nadzoru, odnosi się do **art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. b 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. 1586)**. Naruszenie wymienionych przepisów polega na braku określenia warunków powiązania terenów oznaczonych symbolami 1PG, 1OPG, 2PG, 2.OPG z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać m.in. określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Obowiązek ten ma na celu stworzenie realnych warunków powiązania terenów o przeznaczeniu ustalonym w planie z systemem dróg publicznych, gdyż tylko wtedy można będzie określoną nieruchomość wykorzystywać zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym – dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II/SA/Wr773/19). Dostęp ten może być bezpośredni – poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Wymogów tych nie spełnia kontrolowana uchwała, która nie wskazuje z jaką drogą publiczną mają mieć powiązanie tereny o symbolu PG – „wydobycia kopaliny ze złóż” oraz OPG – „tereny obsługi górnictwa odkrywkowego”. Dla terenu 1PG uchwała wskazuje dostępność komunikacyjną „od dróg gminnych poprzez teren 1.OPG”, analogiczne ustalenia poczyniono dla terenu 2PG. Natomiast dostępność terenów 1OPG i 2.OPG, zgodnie z uchwałą, nastąpić ma „poprzez drogi gminne”. Zapisy te są niewystarczające dla określenia zasad obsługi komunikacyjnej terenów związanych z eksploatacją z powodu braku odniesienia **do określonej drogi publicznej**. Wskazać dodatkowo należy, że tereny wymagające ustalenia zasad obsługi komunikacyjnej nie graniczą z żadną objętą ustaleniami planu drogą gminną - ani wewnętrzną, ani publiczną.

W odniesieniu do tego zarzutu gmina Strzeleczerki wskazuje, „iż dla wskazanych terenów zapewniono dostęp bezpośredni do drogi publicznej – działki nr 513 k.m. 2 obręb Komorniki. Działka ta stanowi własność Gminy Strzeleczerki, użytek gruntowy „dr” tj. drogi”. Na poparcie tej argumentacji Gmina przedłożyła uproszczony wypis z rejestru gruntów dla działki nr 513 oraz kopię uchwały nr XLVII.272.02. Rady Gminy Strzeleczerki z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych”, w tym ulic Sadowej i Słonecznej w Komornikach. I w tym przypadku analiza wyjaśnień Gminy nie pozwoliła organowi nadzoru na umorzenie postępowania nadzorczego w odniesieniu do analizowanego zarzutu.

Organ nadzoru ustalił, iż istotnie południowa granica planu oparta jest na granicy działki ewidencyjnej nr 513 stanowiącej własność Gminy Strzeleczerki, określonej w ewidencji gruntów jako droga. Działka ta nie stanowi jednak drogi publicznej ani też nie przylega bezpośrednio do żadnej takiej drogi. Ul. Słoneczna w Komornikach stanowi drogę publiczną na odcinku 1,002 km, a od działki nr 513 rozdziela ją jeszcze inna

nieruchomość gruntowa. Podobnie ulica Sadowa stanowiąca drogę publiczną jedynie na odcinku 0,21 km nie styka się bezpośrednio z działką nr 513. Ponadto, co najważniejsze w analizowanej sprawie, obowiązek wskazania w planie zasad połączenia jego obszaru z zewnętrznym systemem komunikacyjnym ma wyjątkowe znaczenie dla lokalnej społeczności z uwagi na wyjątkowy charakter terenów eksploatacji – związany z transportem ciężkich pojazdów wywozujących urobek. Tymczasem mieszkańcy wsi Komorniki nie mieli sposobności zapoznania się na etapie wyłożenia projektu planu z zamiarem wykorzystania na potrzeby obsługi komunikacyjnej kopalni gminnych dróg publicznych przebiegających przez centrum mieszkaniowe wsi Komorniki. Obecna treść uchwały nie wskazuje nawet gminnej drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce nr 513 jako jednego z odcinków obsługi komunikacyjnej zakładu górniczego.

Trzecie naruszenie prawa zakwalifikowane do kategorii istotnych polega na braku określenia w planie zasad budowy, rozbudowy i modernizacji systemów infrastruktury technicznej – przebiegających przez obszar planu linii 400 kV i 15 kV.

Zaniechanie to narusza **art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**.

Uchwała Rady Gminy Strzeleczonej posiada następującą strukturę: po pierwszych czterech paragrafach zawierających przepisy ogólne następują przepisy szczegółowe w formie tzw. kart terenów, ujętych w jedną jednostkę redakcyjną – paragraf 5. Każda karta terenu to zestawienie tabelaryczne ustaleń dla terenu wyróżnionego na rysunku planu symbolem literowym i liczbowym. Karty terenów określają symbol i nr terenu, przeznaczenie, wskaźniki i parametry zagospodarowania terenu, zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego i inne wymagane ustawą elementy. Część karty terenu służyć powinna też, jak wskazuje na to jej nagłówek, określeniu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. W istocie pod tym tytułem znajdują się zasady zaopatrzenia danego terenu w elementy infrastruktury technicznej – zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, odprowadzenia ścieków itp. W tak skonstruowanych zapisach uchwały **brak informacji o sieciach przesyłowych**, które nie pełnią funkcji zaopatrzenia obszaru planu w określony element infrastruktury – sieci elektroenergetycznych 400 kV i 15 kV. Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy sieci infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie ich parametrów (np. wysokości słupów elektroenergetycznych), możliwości rozbudowy, nakaz albo możliwość skablowania sieci energetycznej. Odwołanie do przepisów odrębnych w zakresie przebudowy, budowy i modernizacji sieci infrastruktury technicznej, które zawarto w każdej karcie terenu, nie może wywręczyć gminy w ustaleniu tych zasad. Żaden przepis odrębny nie określi bowiem za gminę i nie podda uzgodnieniu z właściwymi organami np. maksymalnej wysokości obiektów słupowych infrastruktury technicznej. Ustalenie przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego (do których zaliczają się inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej), to zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cel przystąpienia przez radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na postawiony zarzut Gmina Strzeleczonej skupia się na wykazaniu błędnego poglądu organu nadzoru o konieczności regulacji w planie miejscowym zasad budowy, rozbudowy i przebudowy systemów infrastruktury technicznej. Organ nadzoru podkreśla jednak, że postawiony zarzut odnosi się do istniejących i przebiegających przez obszar planu sieci elektroenergetycznych 400 kV i 15 kV, które pozbawione zostały jakichkolwiek ustaleń. Określenie w planie maksymalnej wysokości słupów energetycznych i poddanie tego ustalenia uzgodnieniu z właściwymi organami, czego brak odnotował organ nadzoru, w żadnym razie nie wymaga od organu sporządzającego projekt planu „wiedzy o szczegółach technicznych przyszłych sieci”. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest obowiązującym przepisem prawa i tylko decyzją ustawodawcy może zostać zmieniony bądź uchylony. Do tego czasu organy gminy, jak i organ nadzoru są nim związane.

Nie wszystkie tereny i ustalenia kontrolowanej uchwały zostały obarczone istotnym naruszeniem prawa. Jednak pozostawienie w obrocie prawnym terenów z prawidłowo ukształtowanymi przez Radę Gminy w Strzeleczkach przepisami, czyli terenów rolniczych i jednego związanego z eksploatacją, uczyniłoby ten akt niekompletny i nie spełniający swojego celu polegającego regulacji zasad eksploatacji złoża. W związku z tym stwierdzono całościową nieważność uchwały.

**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  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Małgorzata Kałuża-Swoboda*