



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 listopada 2025 r.

Poz. 2563

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.VII.743.85.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) 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 XX/115/2025 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 24 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Korfantów, ograniczonej ul. Opolską i ul. Powstańców Śląskich.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska w Korfantowie podjęła uchwałę nr XX/115/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Korfantów, ograniczonej ul. Opolską i ul. Powstańców Śląskich.

Burmistrz Korfantowa, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 25 września 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami.

Następnie, zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Korfantowa przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 1 października 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 15 października 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 Korfantowa w piśmie z dnia 21 października 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).

Tryb sporządzania miejscowego planu unormowany jest przede wszystkim w art. 14, 17, 19 i 20 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o opinię o projekcie miejscowego planu oraz o uzgodnienie projektu miejscowego planu.

W art. 17 pkt 6 lit. a tiret czternaste ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazano, że w zakresie wpływu ustaleń planu na funkcjonowanie melioracji wodnych, należy wystąpić o opinię o projekcie planu miejscowego do dyrektora zarządu zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W dokumentacji prac planistycznych nie stwierdzono wystąpienia o ww. opinię wraz z dowodem jego doręczenia do właściwego dyrektora zarządu zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 197 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960) urządzeniami melioracji wodnych są: rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, drenowania, rurociągi, stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych, ziemne stawy rybne, groble na obszarach nawadnianych, systemy nawodnień grawitacyjnych, systemy nawodnień ciśnieniowych - jeżeli służą celom, o których mowa w art. 195 (tj. polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy. Ponadto przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych stosuje się odpowiednio do:

- 1) budowli wstrzymujących erozję wodną;
- 2) dróg dojazdowych niezbędnych do użytkowania obszarów zmeliorowanych;
- 3) fitomelioracji oraz agromelioracji;
- 4) systemów przeciwoerozyjnych;
- 5) zagospodarowania zmeliorowanych trwałych łąk lub pastwisk;
- 6) zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska.

Z treści kontrolowanej uchwały jednoznacznie wynika, że reguluje ona między innymi kwestie związane z funkcjonowaniem melioracji wodnych. Przykładowo w § 11 ust. 2 uchwały zakazano niszczenia, w tym zasypywania, istniejących cieków i zbiorników wodnych, rowów melioracyjnych, urządzeń wodnych i terenów podmokłych oraz roślinności z nimi związanej. W § 14 uchwały dopuszczono natomiast budowę, odbudowę, rozbudowę i przebudowę urządzeń wodnych oraz sieci drenarskiej z zachowaniem ustaleń planu oraz w sposób niekolidujący z podstawą funkcją terenu, jak również dopuszczono kanalizację istniejących sieci i urządzeń melioracyjnych.

W ocenie organu nadzoru dopuszczenie przebudowy i rozbudowy urządzeń wodnych oraz sieci drenarskiej, jak również skanalizowania sieci i urządzeń melioracyjnych potwierdzają bezpośredni wpływ ustaleń planu na funkcjonowanie melioracji wodnych, szczególnie, że znaczna część obszaru objętego ustaleniami przedmiotowej uchwały to tereny o przeznaczeniu rolniczym.

Z wyjaśnień organu gminy wynika, że cyt.: „faktycznie projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko nie został przekazany fizycznie do zarządów właściwych zlewni, niemniej jednak został on przekazany do organów nadrzędnych. Dodatkowo wystąpienie do zarządów zlewni następuje w formie opinii, a zatem nie ma charakteru wiążącego dla organu sporządzającego projekt planu miejscowego”.

Z rozdzielnika do pisma Burmistrza Korfantowa znak IKI.II.6722.1.2023.JJ z dnia 18 grudnia 2024 r., stanowiącego wystąpienie o cyt.: „opinię/uzgodnienie”, wynika, że organy nadrzędne, o których mowa w przywołanych wyjaśnieniach Burmistrza Korfantowa, tj. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zostały wymienione jako cyt.: „organy właściwe do uzgodnienia projektu planu”, co odpowiada obowiązującym przepisom prawa. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu miejscowego należy uzgodnić z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody

Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. W żadnym wypadku nie można zatem przyjąć, że wystarczającym jest wystąpienie do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zamiast dyrektora zarządu zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w zakresie wpływu ustaleń planu na funkcjonowanie melioracji wodnych. Zarówno forma prawna zajęcia stanowiska przez te organy jak i zakres ich kompetencji są od siebie różne.

W ocenie tutejszego organu nie można również przyjąć wyjaśnień organu gminy dotyczących niewiążącego charakteru opinii, bowiem czym innym jest brak związania treścią takiego stanowiska, a czym innym niedopełnienie procedury planistycznej związanej z wystąpieniem o nią. Szczególnie, że w ocenie organu nadzoru istnieje ryzyko, że ustalenia kontrolowanej uchwały mogłyby być inne, niż te które zostały przyjęte w uchwalonym planie miejscowym, gdyby dopełniono ciężącego na organie gminy obowiązku wystąpienia o ww. opinię. Stwierdzone naruszenie trybu sporządzania zmiany planu uznać należy zatem za istotne, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

- w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. w związku z art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy zmieniającej, polegającym na naruszeniu ustaleń "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Korfantów" przyjętego uchwałą nr XIII/83/2025 Rady Miejskiej w Korfantomie z dnia 26 marca 2025 r.

Z zapisów § 4 kontrolowanej uchwały wynika, że odstąpiono od ustaleń w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej.

W tym miejscu wskazać należy, że część obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym (tj. całość bądź część terenów oznaczonych w części graficznej symbolami 1MN, 1KOP, 1RZ, 1UB, 1MNW-U) położony jest według zapisów studium w granicach strefy „B” ochrony konserwatorskiej. Na stronie 35 i 36 Studium wskazuje, że przedmiotem ochrony w granicach tej strefy jest historyczny układ przestrzenny wraz z zabudową oraz współczesna część miasta. Jednoznacznie określa również wymogi konserwatorskie obowiązujące w obrębie tej strefy, do których należy m.in. dążenie do zachowania historycznych układów przestrzennych związanych z przebiegiem linii zabudowy, kompozycji wewnątrz urbanistycznych, kompozycji historycznej zieleni, historycznej zabudowy, historycznej nawierzchni ulic, placów i chodników, itd. W ww. strefie należy ponadto stosować naturalne materiały w nawierzchniach historycznych dróg, na całej ich powierzchni lub fragmentach.

W ocenie tutejszego organu są to istotne wytyczne dla planowanego w kontrolowanej uchwale przeznaczenia terenu związanego z lokalizacją parkingu (1KOP), terenów użyteczności publicznej (1UB, 1MNW-U) i innych, na których występuje istniejące zagospodarowanie terenu, które winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapisach kontrolowanej uchwały. Brak dokonania ustaleń w zakresie wymogów konserwatorskich na obszarze, w obrębie którego Studium ustala strefę „B” ochrony konserwatorskiej, stanowi w ocenie tutejszego organu naruszenie przywołanych powyżej przepisów.

Z wyjaśnień Burmistrza Korfantowa wynika natomiast, że cyt.: „na rysunku Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Korfantów wrysowano strefę, którą w legendzie opisano jako granica strefy „B” ochrony konserwatorskiej na podstawie obowiązujących mpzp. [...] wskazanie w Studium należy zatem rozumieć jako informację, że w obowiązujących planach strefa taka została wskazana, niemniej jednak na etapie planów miejscowych, czy innych opracowań planistycznych należy zweryfikować z właściwym organem zajmującym się ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, czy ta forma ochrony zabytków istnieje, a jeśli tak to jaki jest zakres jej ochrony. Zatem w tym przypadku, mimo wskazania w Studium, Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków w swoim postanowieniu zatwierdził obszar objęty planem bez wskazania formy ochrony konserwatorskiej”.

Tutejszy organ nie podziela zaprezentowanego stanowiska organu gminy, gdyż studium, będąc aktem planistycznym gminy, określa jej politykę przestrzenną i wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że Studium przyjęto uchwałą nr XIII/83/2025 Rady Miejskiej w Korfantomie z dnia 26 marca 2025 r., co winno świadczyć o aktualności przedstawionych w nim ustaleń w zakresie polityki przestrzennej gminy. Skoro zatem zdecydowano o wyznaczeniu w tym dokumencie strefy ochrony konserwatorskiej, to niezrozumiałym dla tutejszego organu jest poddawanie w wątpliwość przez organ gminy w złożonych wyjaśnieniach, czy taka forma ochrony zabytków faktycznie istnieje, bądź istnieć powinna.

Ustalenia planu miejscowego powinny stanowić 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). Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny wskazując w wyroku z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1882/22, 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 postanowieniem przez ustawodawcę funkcji, jak i z samego ich brzmienia wynika, że stanowią one mają nieprzekraczalne ramy wyznaczające normy kształtujące ład przestrzenny na terenie gminy”.

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 uwzględniać wymogi konserwatorskie obowiązujące zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Korfantów w obrębie wyznaczonej w tym dokumencie strefy „B” ochrony konserwatorskiej.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 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).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. 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. Ustażeń 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz 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. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, a część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, na obszarze objętym planem miejscowym wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolem 6KDD. Jak słusznie wskazał Burmistrz Korfantowa w złożonych wyjaśnieniach, dla tego terenu w § 5 pkt 9 kontrolowanej uchwały, ustalono przeznaczenie - teren drogi dojazdowej. W rozdziale 6 uchwały określającym zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, tj. w szczególności w § 35 uchwały dotyczącym terenu drogi dojazdowej brak jest ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 6KDD. Określone w § 35 uchwały ustalenia dotyczące szerokości w liniach rozgraniczających terenu, zagospodarowania pasa drogowego, lokalizacji infrastruktury technicznej czy dopuszczeń w zakresie lokalizacji obiektów budowlanych i urządzeń technicznych nie dotyczą terenu 6KDD.

Tutejszy organ stoi na stanowisku, że część tekstowa aktu prawa miejscowego zawiera obowiązujące normy prawne, a rysunek obowiązuje 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 ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej.

Skoro uchwała ustala jedynie przeznaczenie terenu 6KDD, ale nie przewiduje żadnych ustaleń w zakresie zasad jego zagospodarowania, to tym samym Rada jedynie pozornie dokonała rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego w obrębie tego terenu. Brak poczynienia odpowiadających przepisom prawa ustaleń wobec terenu 6KDD, stanowi w ocenie tutejszego organu istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz naruszenie wskazanych powyżej przepisów ustawy i rozporządzenia wykonawczego.

Organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez wykroczenie poza zakres spraw, do których uregulowania została upoważniona rada gminy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

W § 44 kontrolowanej uchwały, Rada Miejska w Korfantomie określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i wymiany gruntów objętych planem (rozdział 8 uchwały). Ustalono m.in. minimalną szerokość frontu nowej działki powstałej w wyniku scalania i wymiany gruntów oraz kąt położenia granic działek w stosunku do przyległego pasa drogowego.

Z wyjaśnień Burmistrza Korfantomu wynika, że cyt.: przywołany art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazuje bezpośrednio, że jego zapisy należy stosować w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. [...] Obie ustawy są względem siebie komplementarne: ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów dotyczy gruntów rolnych i leśnych, a ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dotyczy gruntów pozostałych. W obu ustawach znajduje się odniesienie do ustaleń planu miejscowego”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, wskazać należy, że na podstawie art. 3 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Konieczność ograniczenia władztwa planistycznego do ram wyznaczonych przez przepisy upoważniające wynika z ogólnych zasad tworzenia aktów normatywnych, wskazanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zgodnie z § 115 rozporządzenia, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Przysługujące gminie władztwo planistyczne w zakresie scalania i podziału nieruchomości oraz kreowania ładu przestrzennego może być realizowane jedynie w oparciu o narzędzia prawne określone w art. 15 ust. 2 i 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy te nie dają radzie gminy uprawnienia do ustalania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, szczegółowych zasad i warunków scalania i wymiany gruntów w rozumieniu ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

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 zawarcia w kontrolowanej uchwale regulacji budzących wątpliwości interpretacyjne, tj. ustalenie w § 32 pkt 10 uchwały dla terenu 4 U-P zakazu bezpośredniej obsługi komunikacyjnej z drogi 1KDG, w sytuacji kiedy z części graficznej planu wynika, że ww. teren nie jest zlokalizowany w sąsiedztwie tej drogi.

§ 6. w zw. z § 143 ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. 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. 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.)”.

Z wyjaśnień organu gminy wynika, że cyt.: „celem wprowadzenie przedmiotowego przepisu, było ograniczenie obsługi komunikacyjnej, bezpośredniej i pośredniej z terenów sąsiednich na teren drogi głównej”.

Z załącznika nr 1, tj. części graficznej kontrolowanej uchwały, wynika jednak, że teren 4U-P dla którego wprowadzono opisane powyżej ograniczenie nie sąsiaduje z terenem 1KDG, wobec czego wprowadzenie tak sformułowanego zapisu nie odpowiada zasadom dobrej legislacji.

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., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05).

Wyjaśnienia Burmistrza Korfantowa w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu ogólnego lub planu miejscowego stanie się prawomocne, czynności, o których mowa w art. 13i i art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu ogólnego lub planu miejscowego z przepisami prawnymi.

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