



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 listopada 2025 r.

Poz. 2565

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.88.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 31 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 XIX/148/2025 Rady Miejskiej w Lewinie Brzeskim z dnia 25 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Lewin Brzeski dla terenów inwestycyjnych**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska w Lewinie Brzeskim podjęła uchwałę nr XIX/148/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Lewin Brzeski dla terenów inwestycyjnych.

Burmistrz Lewina Brzeskiego, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 30 września 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami.

Następnie, zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Lewina Brzeskiego przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 6 października 2025 r. (data wpływu do siedziby tutejszego organu) 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 21 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 Lewina Brzeskiego w piśmie z dnia 23 października 2025 r. znak BI.6727.1.2025.KA (data wpływu do siedziby tutejszego organu 28 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. Ponadto, w myśl art. 17 pkt 2 ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta zobowiązany jest do zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego.

W art. 17 pkt 6 lit. a tiret szóste ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazano, że należy wystąpić o opinię o projekcie planu miejscowego do właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, nowych inwestycji i zagospodarowania terenów w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, w przypadku gdy te inwestycje lub sposób zagospodarowania terenów zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii przemysłowych, oraz zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tj. zmian ilości lub rodzaju substancji niebezpiecznej albo jej charakterystyki fizykochemicznej, pożarowej i toksycznej, zmian technologii lub profilu produkcji oraz zmian, które mogłyby mieć poważne skutki związane z ryzykiem awarii), w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej w zakresie potrzeb dotyczących zapewnienia wody do celów przeciwpożarowych oraz dojazdu dla pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej. Nie ulega zatem wątpliwości, że zawarcie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zamierzeń związanych z zakładami o dużym i zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej wymaga, stosownie do ww. przepisu, wystąpienia o opinię o takim projekcie zarówno do organu Państwowej Straży Pożarnej jak i właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Z zapisów § 5 pkt 3 oraz § 9 pkt 1 kontrolowanej uchwały jednoznacznie wynika, że na terenach oznaczonych symbolami 1U-P, 2U-P, 1MWW-U-P, 1E-U-P oraz 9KDD-U-P dopuszczono lokalizację zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowej pod określonymi w uchwale warunkami.

W dokumentacji prac planistycznych nie stwierdzono potwierdzenia zawiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu. Nie stwierdzono również wystąpienia do tego organu o ww. opinię o projekcie przedmiotowego planu wraz z dowodem jego doręczenia. W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz Lewina Brzeskiego nie odniósł się do wskazanych braków dokumentacji.

Brak wystąpienia o powyższą opinię narusza art. 17 pkt 6 lit. a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.), a tym samym tryb sporządzania planu miejscowego.

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 § 5 pkt 9 i 10 uchwały nakazano zachowanie ciągłości i drożności cieków i rowów melioracyjnych oraz dopuszczono przebudowę, zarurowanie i zmianę przebiegu rowów melioracyjnych zgodnie z przepisami odrębnymi – pod warunkiem zapewnienia zachowania prawidłowego odwodnienia terenu. W ocenie organu nadzoru dopuszczenie przebudowy, czy zmiany przebiegu rowów melioracyjnych potwierdzają bezpośredni wpływ ustaleń planu na funkcjonowanie melioracji wodnych.

W piśmie z dnia 23 października 2025 r. organ gminy wskazał, że cyt.: „organ posiada uzgodnienie Zgodnie z decyzją nr V.RPP.610.674.2024.og z dnia 03.09.2024r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. C.K. Norwida 34, 50-950 Wrocław”.

Tutejszy organ nie przyjął wyjaśnień organu gminy w powyższym zakresie, z uwagi na art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym 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.

Opisane powyżej naruszenia trybu sporządzania planu uznać należy zatem za istotne, skutkujące podjętym środkiem nadzoru, bowiem w ocenie organu nadzoru istnieje ryzyko, że ustalenia kontrolowanej uchwały mogłyby być inne, niż te które zostały przyjęte w uchwalonym planie miejscowym, gdyby dopełniono ciążącego na organie gminy obowiązku wystąpienia o ww. opinie.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 14 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 8 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).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawierać powinna część tekstową i graficzną – co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca określił w art. 16 ust. 1 ustawy wymogi materiałów kartograficznych wykorzystywanych do sporządzenia rysunku planu: ich pochodzenie oraz skalę.

Szczegółową formę zapisu części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa ww. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w technice graficznej zapewniającej czytelność ustaleń planu i mapy, z wykorzystaniem której jest on sporządzony, oraz możliwość wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Część tekstową planu stanowi treść uchwały, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1266/18). Odtworzenie normy prawnej zapisanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwe jest jedynie poprzez zestawienie części tekstowej z graficzną. Ponadto, w ocenie tutejszego organu, ustawodawca nie pozostawia prawie żadnej dowolności organom gminy w zakresie sposobu zapisu części graficznej i materiałom wykorzystywanym do jej sporządzenia, co potwierdza rolę załącznika graficznego do uchwały jako nośnika normy prawnej.

W związku z powyższym kontrola każdej uchwały planistycznej dokonywana przez organy nadzoru obejmuje ocenę formy graficznych ustaleń planu miejscowego. Kontrola ta ma na celu stwierdzenie, czy uchwalając plan miejscowy rada gminy w sposób prawidłowy określiła przeznaczenia terenów zarówno w formie tekstowej, jak i graficznej – co stanowi jeden z głównych celów sporządzenia planu na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 1 kontrolowanej uchwały załącznikiem do niej jest część graficzna planu sporządzona w skali 1:1000. Załącznik graficzny do uchwały z dnia 25 września 2025 r. nie pozwala jednak na jednoznaczne odczytanie wszystkich treści, które zawiera, a zatem i na odtworzenie z przepisów uchwały przeznaczenia danego terenu, zasad i warunków jego zabudowy, ograniczeń, nakazów i zakazów w zagospodarowaniu. Powodem nieczytelności tego załącznika oraz braku możliwości związania jego zapisów z częścią tekstową uchwały jest fakt, że został on zmniejszony i dopasowany do formatu A4, w wyniku czego nie odpowiada skali 1:1000. Ten stan rzeczy uniemożliwia przede wszystkim jednoznaczne odczytanie przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, nie pozwala też na ocenę, czy rysunek planu został sporządzony w granicach zakreślonych w uchwale inicjującej prace planistyczne. Uchwała tej samej treści i z tym samym załącznikiem graficznym wpłynęła także do Wojewody Opolskiego jako organu promulgacyjnego. Z wyjaśnień organu gminy wynika natomiast, że cyt.: „do dokumentacji planistycznej załączono wydruk części graficznej planu w technice graficznej, skali i formacie zapewniającej jego czytelność [...] projekt przedmiotowej uchwały został wyłożony do publicznego wglądu oraz opublikowany w Biuletynie Informacji Przestrzennej Urzędu Miejskiego w Lewinie Brzeskim”. Z ustaleń poczynionych przez tutejszy organ nadzoru wynika, że w rozpoznawanej sprawie doszło do podpisania i przedłożenia Wojewodzie błędnego załącznika graficznego. W konsekwencji opublikowano uchwałę zawierającą wadliwy załącznik. Według uchwałodawcy, co jednocześnie znajduje potwierdzenie w załączonych aktach administracyjnych, wszystkie czynności związane z procedowaniem aktu były podejmowane w oparciu o dokumentację zawierającą właściwy załącznik. W dokumentacji planistycznej znajduje się wydruk ww. załącznika z zachowaniem skali 1:1000. Niemniej doszło do podpisania aktu zawierającego inny dokument niż ten nad którym procedowano, co stanowi naruszenie trybu postępowania, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, w związku z 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, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Ustawa 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 nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska), natomiast pozostałych gruntów leśnych – zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla gruntu leśnego, stanowiącego własność Skarbu Państwa (w obrębie terenu oznaczonego w części graficznej symbolem 4ZN oraz fragmentarycznie 1KDR - działka ewidencyjna nr 1371/2 oznaczona w ewidencji gruntów jako Ls, obręb Lewin Brzeski) ustalono w planie nieleśne przeznaczenie. Jednocześnie w aktach sprawy nie został udokumentowany fakt, że grunty te objęte zostały decyzją właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne, choć obowiązek taki spoczywa na organach gminy na podstawie § 11 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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.

Z wyjaśnień Burmistrza Lewina Brzeskiego wynika, że cyt.: „zgodnie z zapisami przedmiotowej uchwały w ustaleniach szczegółowych dla funkcji ZN między innymi wprowadzono zapisy [...] przeznaczenie podstawowe teren zieleni naturalnej:

Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu:

- 1) dopuszcza się sieci i obiekty infrastruktury technicznej,
- 2) obowiązuje ochrona istniejącej zieleni i jej uzupełnienie.
- 3) ustala się zakaz zabudowy.

Ponadto, fragmentaryczne przeznaczenie części gruntów Ls pod funkcję 1 KDR w przedmiotowej uchwale nie jest sprzeczne z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej w Lewinie Brzeskim Nr XXIII/173/2008 z dnia 14 lipca 2008 r., w którym ten sam fragment działki został przeznaczony pod funkcje: Tereny dróg publicznych - klasy głównej - przyśpieszonej (KDGP). W związku z powyższym w ocenie organu nie zachodzi potrzeba uzyskania uzgodnienia od ministra właściwego do spraw środowiska z uwagi na fakt, że nie zachodzi zmiana przeznaczenia w/w terenu na cele nie rolnicze i nie leśne”.

Tutejszy organ nie podziela zaprezentowanego stanowiska. W myśl § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia, który w pkt 1 wskazuje, że w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, zwaną dalej „klasą”, określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. Określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Klasa przeznaczenia terenu – teren lasu została wyodrębniona w poziomie I. Teren zieleni naturalnej wyszczególniony został natomiast jako poziom 2 klasy przeznaczenia terenu zieleni, co niewątpliwie świadczy o odrębności tych dwóch rodzajów klas przeznaczeń terenu i nie może być stosowany zamiennie. Ponadto, przywołane przez organ gminy ustalenia § 23 uchwały, dotyczące przeznaczenia terenu 4ZN i zasad jego zagospodarowania, uznać należy za niezgodne z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567) oraz ww. ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Naruszają one art. 3 ww. ustawy o lasach, zawierający prawną definicję lasu, która nie dopuszcza na terenie lasu lokalizowania obiektów infrastruktury technicznej, czy bocznic kolejowej dopuszczanej na całym terenie objętym planem (§ 10 ust. 2 pkt 4 uchwały), za to przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle oraz parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Brak uzyskania zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa i położonych w granicach badanego planu, 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.

Zgodnie z art. 15 pkt 2 ust. 6 ww. 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.

W § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a kontrolowanej uchwały ustalono, że minimalną liczbę miejsc parkingowych dla samochodów osobowych należy ustalić w oparciu o następujące minimalne wskaźniki:

- na potrzeby zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – nie mniej niż 1,2 miejsca parkingowe na 1 mieszkanie,
- na potrzeby terenu produkcji, produkcji przemysłowej, terenu składów i magazynów – nie mniej niż 1 miejsce parkingowe na 5 stanowisk pracy,
- teren usług biurowych administracji – nie mniej niż 1 miejsce parkingowe na 3 stanowiska pracy.

W kontrolowanej uchwale nieuregulowano jednak minimalnej wymaganej liczby miejsc postojowych względem terenów usług innych niż biurowe i administracji, stanowiących przeznaczenie podstawowe takich terenów jak 1U-P – 3U-P, 1MWW-U-P, 1IE-U-P, 1KDD-U-P oraz niewykluczonych w przepisach szczegółowych uchwały, co w konsekwencji może prowadzić do nie zapewnienia odpowiedniej i wystarczającej liczby takich miejsc względem realizowanej na tych terenach zabudowy oraz przesądza o braku obligatoryjnego elementu kontrolowanej uchwały.

Minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 297/19: „(...) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”. Ustalenie miejsc parkingowych, powinno zostać powiązane z zakresem lub rozmiarem planowanej działalności lub zabudowy, tak aby zachować proporcję pomiędzy sposobem zagospodarowania terenu, a jego dostępnością komunikacyjną.

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

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. 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.

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, o czym mowa powyżej.

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, na obszarze objętym planem miejscowym wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolem 9KDD-U-P. W rozdziale 2 uchwały zawierającym przepisy szczegółowe dla wyznaczonych terenów w liniach rozgraniczających brak jest ustaleń dla ww. terenu. W § 16 uchwały zawarto natomiast ustalenia dla terenu 1KDD-U-P, który nie został wyznaczony w części graficznej planu, podobnie jak teren 7ZN, dla którego w § 23 uchwały dokonano ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Z wyjaśnień organu gminy wynika, że cyt.: „omyłkowo wprowadzono numerację symbolu dla funkcji 9KDD-U-P a powinno być 1KDD-U-P. Omyłkowo wprowadzono numerację terenów dla terenów ZN, prawidłowa numeracja to od 1ZN do 6ZN”.

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 testowej. Z tych względów ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych.

Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Badana uchwała nie spełnia przesłanki materialnoprawnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). W przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu oznaczają takie określenie przeznaczenia terenów, które jest jednoznaczne w chwili podejmowania przez radę uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

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.

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również § 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 § 9 pkt 6 kontrolowanej uchwały wprowadzono ustalenia związane z ograniczeniami w zagospodarowaniu terenów w strefach kontrolowanych gazociągów, tj. m.in. zakaz wznoszenia budynków, zakaz urządzania stałych składów i magazynów. Jednocześnie w części graficznej planu nie określono lokalizacji tych stref, co uniemożliwia jednoznaczne odczytanie przywołanej normy aktu prawa miejscowego chociażby w odniesieniu do określonych w części graficznej planu nieprzekraczalnych linii zabudowy. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały, tak aby nie wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, powinien bowiem mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw. 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).

Organ nadzoru stwierdził również 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 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w badanej uchwale zapisów nakazujących uzgodnić zakres zmian zagospodarowania terenu lub robót budowlanych w pasach technologicznych linii elektroenergetycznych z właścicielem lub właściwym zarządcą tych linii (§ 10 ust. 1 pkt 1 lit. g kontrolowanej uchwały).

Rada Miejska w Lewinie Brzeskim wprowadzając obowiązek uzyskania uzgodnienia lokalizacyjnego z administratorem sieci, przekroczyła delegację ustawową wskazaną w art. 15 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie należy bowiem do kompetencji rady gminy, aby w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rozstrzygać o konieczności uzyskania uzgodnienia z właścicielem sieci infrastruktury technicznej.

Zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nieprzewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone podczas gdy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym, czyli aktem powszechnie obowiązującym, zawierającym normy bezwzględnie obowiązujące.

Uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody od jakiegokolwiek podmiotu wymienionego w planie wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez radę gminy postanowień prawa miejscowego w zakresie ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem, z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższych ustaleń mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacje takie naruszają z kolei bez wątpienia ustawowo przyznane wyłącznie radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Tego prawa nie może ona scedować na inny podmiot. Zasada wyrażona w art. 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak jest podstawy prawnej, aby kompetencję do stanowienia przepisów prawa miejscowego rada gminy mogła przekazać na rzecz innego podmiotu. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych ustawą zasad planowania i procedury planistycznej. Z tego też względu nie sposób zaaprobować wprowadzenia w powyższych regulacjach planu miejscowego uzależnienia możliwości zmian zagospodarowania terenu od stanowiska innych podmiotów, tj. podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie.

Wyjaśnienia Burmistrza Lewina Brzeskiego 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