



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 20 lutego 2025 r.

Poz. 331

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.7.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 20 lutego 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 XIV/101/2025 Rady Gminy Walce z 23 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego na terenie miejscowości Walce, w rejonie ul. Słonecznej:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 5 pkt 3 lit. b;
- § 6 ust. 1 pkt 5 lit. b.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 stycznia 2025 r. Rada Gminy Walce podjęła uchwałę nr XIV/101/2025 Rady Gminy Walce z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego na terenie miejscowości Walce, w rejonie ul. Słonecznej.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Walce przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 27 stycznia 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 30 stycznia 2025 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Walce o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W myśl art. 85 i 86 ww. ustawy o samorządzie gminnym, tutejszy organ sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy o samorządzie gminnym, uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub

rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. sygn. akt IV SA/Gl 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 9 ust. 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 65 ust. 1 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), poprzez ustalenie w kontrolowanej uchwale parametrów zabudowy sprzecznych z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Walce” (uchwała nr LXXII/565/2023 Rady Gminy Walce z dnia 28 grudnia 2023 r.).

W § 5 pkt 3 lit. b kontrolowanej uchwały zawarto ustalenia dla całego obszaru objętego planem, z których wynika, że cyt.: „dla obiektów budowlanych niewskazanych w ustaleniach szczegółowych tekstu planu, w tym obiektów infrastruktury technicznej, określa się maksymalną wysokość zabudowy – 25,0 m z wyłączeniem budowli przykrytych dachem”.

W tym miejscu wskazać należy, że cały obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym położony jest według zapisów studium w granicach strefy zabudowy usługowej o symbolu 1U. Na stronie 109 Studium określa kierunki dotyczące zagospodarowania terenów w obrębie m.in. tej właśnie strefy, określając w pkt 5 maksymalną wysokość zabudowy cyt.: „całkowita – 12 m, górnej krawędzi elewacji – 7m, z następującymi wyjątkami: - obiekty towarzyszące o niewielkiej powierzchni (np. wieże, maszty) – 15 m”. Ponadto w pkt 3.4. Studium określono wytyczne do projektów planów miejscowych, z których wynika m.in., że cyt.: „określone w studium [...] maksymalne wysokości zabudowy stanowią obowiązujące wielkości graniczne. Oznacza to, że w planach miejscowych nie można tych wskaźników przekroczyć przy planowaniu zmian zagospodarowania terenów”.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Walce, złożonych w piśmie z dnia 3 lutego 2025 r. wynika, że przywołana powyżej regulacja zawarta w § 5 pkt 3 lit. b kontrolowanej uchwały, wprowadzona została w celu umożliwienia realizacji słupów oświetleniowych (o odpowiedniej wysokości) strefy boisk wielofunkcyjnych z uwzględnieniem ograniczenia niekorzystnego oddziaływania projektowanego oświetlenia na sąsiadującą zabudowę mieszkaniową, poprzez umożliwienie skierowania oświetlenia bezpośrednio na powierzchnię boisk. Wskazać jednak należy, że tego typu obiekty budowlane, w ocenie tegoż organu, niewątpliwie wpisują się w definicję obiektów towarzyszących o niewielkiej powierzchni, o których mowa w przywołanych powyżej ustaleniach Studium. W ocenie tegoż organu, nie można uzasadniać odejścia od ustanowionych sztywno w studium parametrów zabudowy, względami techniczno – funkcjonalnymi konkretnej inwestycji budowlanej planowanej do realizacji na tym terenie.

Z art. 3 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy. Z kolei z art. 4 ust. 1 tejże ustawy wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, określone w studium parametry dotyczące wysokości zabudowy są prawnie wiążące dla Rady Gminy Walce przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z dnia 4 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Op 111/22 (prawomocny po oddaleniu skargi kasacyjnej Gminy Opole wyrokiem NSA z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1882/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podzielił stanowisko tegoż organu nadzoru, że cyt.: „w sytuacji, gdy postanowienia studium określają wskaźniki intensywności i wysokości zabudowy w sposób maksymalny, to postanowienia planu muszą być z nim zgodne. Nie są to bowiem wartości postulowane, lecz wartości graniczne”, i dalej cyt.: „określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźników intensywności i wysokości zabudowy z przekroczeniem wartości sztywno wyznaczonych w studium oznacza, że plan jest rażąco sprzeczny z prawem, co obliguje do stwierdzenia jego nieważności w części lub w całości.” Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, 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. W tenże sposób ocenić należy określony w Studium parametr maksymalnej wysokości zabudowy”.

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 tak ukształtować ww. parametr maksymalnej wysokości zabudowy, aby był on zgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Walce.

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie art. 15 pkt 9 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Z części graficznej przedmiotowego planu wynika, że zarówno od północy, jak i od południa, względem obszaru objętego planem, zlokalizowany jest cmentarz. W kontrolowanej uchwale, jak i w Studium wyznaczono 50-cio metrowe strefy ochrony sanitarnej od tych cmentarzy, częściowo zlokalizowane w obrębie obszaru objętego planem. Z ustaleń tutejszego organu wynika ponadto, że w odległości mniejszej niż 150 m od obu cmentarzy zlokalizowany jest cały obszar objęty planem. Z treści uchwały wynika, że dla terenu usług edukacji lub usług sportu i rekreacji, oznaczonego w części graficznej symbolem IUE-US, przeważającego pod względem powierzchni w obrębie granic obszaru objętego planem, jako przeznaczenie uzupełniające ustalono usługi gastronomii. Natomiast stosownie do § 6 ust. 1 pkt 5 lit. b kontrolowanej uchwały, cyt.: „w zakresie gospodarki wodnej i odprowadzenia ścieków oraz gospodarki odpadami wprowadza się nakaz stosowania kompleksowych rozwiązań poprzez dopuszczenie zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć wody podziemnej”.

Art.15. ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Należy zatem uwzględnić § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, zgodnie z którym odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m. Odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Nie można zatem przyjąć wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Walce w tym zakresie, zgodnie z którymi cyt.: „ustalenie dotyczące dopuszczenia usług gastronomii jako przeznaczenia uzupełniającego terenu IUE-US oraz § 6 ust. 1 pkt 5 lit. b dotyczącego dopuszczenia na obszarze objętym planem zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć wody podziemnej, w związku z położeniem części obszaru w ramach 50-cio metrowej strefy ochrony sanitarnej od cmentarza, należy odczytywać łącznie z regulacją zawartą w § 10 pkt 4 wprowadzającą zakaz lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkcji oraz przechowywania żywności, zakładów żywienia zbiorowego, a także ujęć wody pitnej, z uwzględnieniem przepisów odrębnych. Oznacza to, że ewentualne usługi gastronomii oraz ujęcia wody pitnej na obszarze objętym planem musiałyby zostać zlokalizowane poza wyznaczonymi strefami ochrony sanitarnej od cmentarza”. Wskazać jednak należy, że postanowienia planu powinny przybrać takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w ww. rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której podłączone byłyby budynki korzystające z wody. Mając zatem na uwadze, że cały obszar planu znajduje się w granicach strefy sanitarnej od cmentarza 150 m, w ocenie tutejszego organu, za nieprawidłowe uznać należy dopuszczenie na całym obszarze objętym planem zaopatrzenie w wodę z indywidualnych ujęć wody podziemnej.

Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

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
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek