



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 1 czerwca 2022 r.

Poz. 1616

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.28.2022.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) **stwierdzam nieważność uchwały nr XLIV/331/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chróstyce-3” w zakresie:**

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN oraz odpowiadających im ustaleń w treści uchwały,
- zapisu § 17 ust. 1 pkt 4.

#### UZASADNIENIE

28 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Dobrzeń Wielki podjęła uchwałę nr XLIV/331/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Chróstyce-3. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Dobrzeń Wielki przedstawił Wojewodzie Opolskiem w dniu 29 kwietnia 2022 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 24 maja 2022 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy Dobrzeń Wielki o wszczęciu postępowania nadzorczego.

26 maja 2022 r. do tutejszego organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy wobec podniesionych zarzutów. Analiza tych wyjaśnień oraz przedłożonej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych wykazała naruszenie **art. 28 ust. 2 w związku z 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. 1587)** z powodu zaniechania usunięcia istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu jakim był brak określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Wykonane przez organ gminy czynności dążące do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawa w zakresie wyżej wskazanego naruszenia ograniczyły się do wprowadzenia w tekście planu w § 17 ust. 1 pkt 4 zdania „dostęp do drogi publicznej rozumiany zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami odrębnymi”, oraz usunięcie z rysunku planu oznaczeń informacyjnych, które w dalszym ciągu nie wypełniają obowiązku, który szczegółowo opisano i wyjaśniono w rozstrzygnięciu nadzorczym z 22 marca 2022 r.

Powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć dostęp do określonej drogi publicznej, odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Analiza rysunku planu wykazała, że istniejące i potencjalne działki budowlane położone w granicach terenu określonego symbolem MN i przeznaczeniu – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, nie posiadają żadnego dostępu do drogi publicznej w powyższym rozumieniu. Wadą tą dotknięta jest działka nr 1010/201 z istniejącym budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, a także działki rolne nr 197 i 560/201, które w przyszłości mogą przekształcić się w działki budowlane. Żadna z tych nieruchomości w dalszym ciągu nie posiada bezpośredniego rozwiązania komunikacyjnego stanowiącego dostęp do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej określonej na rysunku planu. Wprowadzenie zapisu mówiącego o dostępie do drogi publicznej rozumianej zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami odrębnymi nie rozwiązuje systemu komunikacyjnego, który wymaga ustalenia w planie miejscowym, a usunięcie z rysunku planu oznaczenia informacyjnego (nie obowiązującego) nie wyklucza możliwości wydzielenia nowych działek budowlanych na terenie MN.

Plan Chróścice-3 wyznacza obszar o powierzchni około 5 ha o przeznaczeniu – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN, w wyniku scalenia i podziału powstać może około 5 działek budowlanych, z których żadna nie otrzyma dostępu do drogi publicznej. Określenie przebiegu dróg i innych szlaków komunikacyjnych

w planie miejscowym jest zasadniczym obowiązkiem rady gminy, którego nie może ona scedować na inne podmioty (np. współwłaścicieli działek) i pozostawić do realizacji w innej niż planistyczna procedurze. Stanowisko tutejszego organu nadzoru podzielone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1347/09.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być tak skonstruowany, aby była zapewniona możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. W kompetencjach gminy jako lokalnego prawodawcy jest tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną poszczególnych obszarów, jakie ten plan obejmuje, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, które z natury takiej dostępności wymagają w szczególności przeznaczonych pod funkcję zabudowy mieszkaniowej.

W przekazanych wyjaśnieniach wskazuje się, iż wprowadzony zapis mówiący o dostępie do drogi publicznej rozumianej zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami odrębnymi o dostępie do drogi publicznej rozumianej zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu jest zapisem nadrzędnym, który obowiązuje w odniesieniu do wszystkich aktów planowania przestrzennego oraz nie zmienia w żaden sposób merytorycznych ustaleń planu miejscowego, ponieważ definicja ta obowiązywała dotychczas i będzie obowiązywała nadal, także bez zastosowania bezpośredniego odwołania w uchwale. Jednoznacznie wskazuje się, iż dla omawianego obszaru organ gminy nie podjął żadnych czynności służących do usunięcia istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu jakim był brak określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Powyższe wskazuje, iż zapis ten ma przysłużyć się do rozwiązywania w przyszłości konfliktów układu komunikacyjnego.

Mając powyższe na uwadze tutejszy organ ponownie wyjaśnia, iż rozwiązania oparte na normach prawa cywilnego (służebność), nawet istniejące, nie odpowiadają przede wszystkim wymogom bezpieczeństwa, o których mowa wyżej. Jest to rozwiązanie wyjątkowe, z istoty swej związane z brakiem innej możliwości zapewnienia działce dostępu do drogi, o czym stanowi art. 145 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, który stanowi, że jeżeli nieruchomość nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich, właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej (droga konieczna). Rolą rady gminy jest ustalenie przeznaczenia terenów, w tym wyznaczenie terenów komunikacji, co wprost wynika z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy powinien być narzędziem rozwiązywania konfliktów przestrzennych, a nie ich budowania poprzez wymuszanie na właścicielach gruntów rozwiązań „awaryjnych” w zakresie obsługi komunikacyjnej, czyli ustanawiania służebności w trybie przepisów Kodeksu cywilnego.

Wykazane w uzasadnieniu naruszenie prawa również należy 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 tak ukształtować

system komunikacji publicznej i wewnętrznej na terenie MN, aby każda istniejąca i potencjalna działka budowlana posiadały bezpośredni dostęp do tego systemu i mogły dzięki temu zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Co w ocenie organu nadzorczego jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy.

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. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała narusza zasady sporządzania planu określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym 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  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Małgorzata Zagaja*