



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 815

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.108.2023.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 30 listopada 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 2023 r., poz. 977 ze zm.) – **stwierdzam nieważność uchwały nr LXIII/608/23 Rady Miejskiej w Głucholazach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jarnoltówek na terenie nieobjętym miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, z wyłączeniem terenu górniczego – etap I w następującym zakresie:**

1. § 7 pkt 10.
2. Terenu oznaczonego symbolem A6MN.
3. Terenu oznaczonego symbolem A8MN.
4. Terenu oznaczonego symbolem B13MN.
5. Terenu oznaczonego symbolem A1MN w granicach działek:
  - 256/4,
  - 256/3 w części oznaczonej jako RIIIb
  - 256/2,
  - 257.
6. Terenu oznaczonego symbolem 1KDW w granicach działek:
  - 256/1,
  - 257.
7. Terenu oznaczonego symbolem A1MN/U w granicach działek:
  - 253/2 w części oznaczonej jako RIIIb,
  - 254/1,
  - 255/1,
  - 255/2 w części oznaczonej jako RIIIb.
8. Terenu oznaczonego symbolem A2MN w granicach działek:
  - 252,
  - 251 w części oznaczonej jako RIIIb,
  - 250,

- 248 w części oznaczonej jako ŁIII
- 247,
- 249 w części oznaczonej jako ŁIII.
  - 9. Terenu oznaczonego symbolem A4MN w granicach działki nr 373.
  - 10. Terenu oznaczonego symbolem A3MN w granicach działek:
    - 368/1,
    - 369 w części oznaczonej jako RIIIb,
    - 370.
    - 11. Terenu oznaczonego symbolem A5MN w granicach działek:
      - 375/9 w części oznaczonej jako RIIIb,
      - 375/8 w części oznaczonej jako RIIIb,
      - 375/6,
      - 375/5,
      - 377.
      - 12. Terenu oznaczonego symbolem B1MN.UT w granicach działek:
        - 47 - w części nie objętej zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z 27 września 2013 r., znak GZ.tr.057-602-475/13,
        - 46 - w części nie objętej zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z 27 września 2013 r., znak GZ.tr.057-602-475/13,
        - 45 - w części nie objętej zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z 27 września 2013 r., znak GZ.tr.057-602-475/13.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Głuchołazach podjęła uchwałę nr LXIII/608/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jarnołówki na terenie nieobjętym miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, z wyłączeniem terenu górniczego – etap I.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Głuchołaz przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 31 października 2023 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 27 listopada 2023 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głuchołazach o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 29 listopada 2023 r. Przewodniczący odniósł się do podniesionych zarzutów naruszenia prawa.

Analiza przedłożonej uchwały wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), w związku z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), poprzez zawarcie w badanej uchwale zapisów dopuszczających na wszystkich terenach, z wyłączeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem ZL, lokalizowania ciągów pieszo - jezdnych, ciągów pieszych, ścieżek i tras rowerowych oraz parkingów (§ 7 pkt 10).

Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Na mocy § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.) do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów.

Z treści powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż ciągi pieszo – jezdne o odpowiednich parametrach mogą stanowić dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, a zatem mogą być traktowane jako droga wewnętrzna, o której mowa w przywołanym art. 2 pkt 14 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada natomiast na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 1 wskazuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającym barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego - tereny dróg, w zależności od ich prawnego charakteru, winny zostać oznaczone na rysunku planu kolorem jasnoszarym i symbolem literowym KDW (drogi wewnętrzne) albo kolorem białym i symbolem KD jako drogi publiczne. Ujęcie przez ustawodawcę terenów dróg wewnętrznych w katalogu barwnych oznaczeń graficznych jest wystarczające do stwierdzenia, że stanowią one odrębną kategorię przeznaczenia wymagającą potraktowania zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – czyli określenia na rysunku planu ich przebiegu za pomocą linii rozgraniczających z terenami o innym przeznaczeniu.

Należy także wskazać, iż lokalizowanie ciągów pieszo-jezdnych, ciągów pieszych, ścieżek i tras rowerowych oraz parkingów dopuszczono również na wszystkich terenach o przeznaczeniu rolniczym. Stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 ze zm.), przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi lub wymaga wykazania zaistnienia przesłanek wyrażonych w art. 7 ust. 2a ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w jego dotychczasowym brzmieniu (stosownie do art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1688). I tak nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 oraz z 2022 r. poz. 1846);
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693, 1768 i 1783);
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Należy zatem stwierdzić, że ustalenia kontrolowanej uchwały dopuszczające na gruntach rolnych chronionych realizację elementów systemu komunikacji, naruszają ww. art. 7 ust. 2 i 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do przepisu § 7 pkt 10 pozwoli na doprowadzenie do stanu zgodności tego aktu zarówno z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tutejszy organ nadzoru podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w tym zakresie dokonał uprzednio analizy przestrzennych ustaleń planu i ustalił, które tereny przeznaczone pod nową zabudowę nie będą mogły zostać wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie bez realizacji dodatkowych ciągów pieszo jezdnych. Są to tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: A6MN, A8MN, B13MN. Tereny te wymagają zaprojektowania odpowiedniego systemu komunikacji, co powinno nastąpić w ponowionej procedurze planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**2. Art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1985 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 ze zm.)** poprzez przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych podlegających ochronie.

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, którego brak odnotował tutejszy organ nadzoru przy sporządzaniu kontrolowanej uchwały, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Wymagania takie stawia ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, której przepisy zostały przywołane w pierwszym punkcie uzasadnienia.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla gruntów rolnych stanowiących chronione użytki klas II i III ustalono w planie nowe, nierolnicze przeznaczenie, oznaczone na rysunku planu następującymi symbolami: A1MN, A1MN/U, A3MN, 1KDW, A2MN, A5MN, A4MN, B1MN.UT.

W celu oceny, czy ww. tereny uzyskały zgody, o których mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tutejszy organ nadzoru dokonał analizy:

- Decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z 27 września 2013 r., znak GZ.tr.057-602-475/13,
- Decyzji Wojewody Opolskiego z 9 września 1993 r., znak G.II.6016.Gł/1/93,
- Decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 23 listopada 1992 r., znak GZU.og.0602/Z-53561/92.

Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z 27 września 2013 r. została uzyskana w toku procedury planistycznej zakończonej uchwaleniem kontrolowanej uchwały. Ustalenia tej decyzji nie budzą żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Organ nadzoru pragnie się odnieść do treści pozostałych dwóch decyzji, gdyż to ich treść zadecydowała o zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pierwsza z wymienionych decyzji (Wojewody Opolskiego) wyraża zgodę na przeznaczenie 18,4 ha gruntów rolnych, zabudowanych, określonych w załącznikach do tej zgody jako „przekształcenia istniejącej zabudowy”, na cele nierolnicze w całej gminie Głuchołazy, ale ze wskazaniem powierzchni takich gruntów w poszczególnych wsiach gminnych i w samym mieście Głuchołazy. Decyzja Wojewody wskazuje lokalizacje obszarów istniejącej zabudowy przeznaczonej do przekształcenia poprzez numer (np. 2.0, 3.0), który przyporządkowany został każdej wsi w gminie Głuchołazy. Numer 1.0 przypisano istniejącej zabudowie na gruntach rolniczych w mieście Głuchołazy, nr 2.0 – wsi Konradów, itd. Wieś Jarnołówek otrzymała numer 3,0. Jak wynika z treści decyzji Wojewody Opolskiego w granicach terenu 3.0 określonego na załączniku do zgody nie przewidziano żadnych terenów do przekształcenia na funkcje nierolnicze. Potwierdza to tabelaryczny zestawienie obu zgód, t.j. Wojewody Opolskiego. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w decyzji z 23 listopada 1992 r. udzielił zgody na dla terenu o symbolu 3.1 (określonego tak na załączniku graficznym i w zestawieniu tabelarycznym) na przekształcenie na zabudowę mieszkaniową jednorodziną, oraz dla terenu o symbolu 3.4 – na zabudowę pensjonatową. Powierzchnia gruntów klas I - III objętych zgodą Ministra wynosiła odpowiednio: 0,2 ha i 0,3 ha.

Reasumując - niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono nieważność tych gruntów klas chronionych i przeznaczonych w kontrolowanej uchwale na cele nierolnicze i nieleśne, które:

- nie zostały objęte zgodami: Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z 27 września 2013 r., znak GZ.tr.057-602-475/13, Wojewody Opolskiego z 9 września 1993 r., znak G.II.6016.Gł/1/93 oraz Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 23 listopada 1992 r., znak GZU.og.0602/Z-53561/92, oraz
- nie zostały wykazane we wniosku o udzielenie zgód z 1992 r. i 1993 r. jako grunty, które uzyskały zgodę w jeszcze wcześniejszych procedurach planistycznych.

O niniejszym rozstrzygnięciu zdecydowała treść art. 28 ust. 1 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. 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 drugiego z opisanych naruszeń prawa te oczywiście odmienne ustalenia planu dotyczyć powinny pozostawienia w przeznaczeniu rolniczym tych gruntów, które nie uzyskały stosowanej zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne.

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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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*