



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 29 lipca 2022 r.

IN.VII.743.49.2022.AB

### **Przewodniczący Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego**

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 dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503)

stwierdzam

**nieważność uchwały nr XLII/322/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z 22 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych na gruntach obrębów geodezyjnych Zdziechowice, Goła, Krzyżanowice, Kobyla Góra i Pakoszków w następującym zakresie:**

- 1. części działki nr 202/3 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 1RM3,**
- 2. części działki nr 549 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 1RM7,**
- 3. części działki nr 566 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 1RM8,**
- 4. działki nr 125/2 położonej w granicach terenu 2RM4,**
- 5. działki nr 125/1 położonej w granicach terenu 2RM4,**
- 6. części działki nr 118 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 2RM2,**
- 7. części działki nr 115/1 oznaczonej symbolem Ps III, położonej w granicach terenu 2RM1,**
- 8. części działki nr 201 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 2RM14,**
- 9. części działki nr 197 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 2RM13.**

10. części działki nr 260/2 oznaczonej symbolami R IIIa oraz R IIIb, i położonej w granicach terenu 4RM17,
11. działki nr 260/1 położonej w granicach terenu 4RM17,
12. części działki nr 259 oznaczonej symbolami R IIIa oraz RII i położonej w granicach terenu 4RM17,
13. części działki nr 138 oznaczonej symbolem R IIIa i położonej w granicach terenu 4RM17,
14. części działki nr 294 oznaczonej symbolem R IIIa i położonej w granicach terenu 4RM13,
15. części działki nr 295 oznaczonej symbolem R IIIb i położonej w granicach terenu 4RM13,
16. części działki nr 296 oznaczonej symbolem R IIIb i położonej w granicach terenu 4RM13,
17. części działki nr 297 oznaczonej symbolem R IIIb i położonej w granicach terenu 4RM13,
18. części działki nr 298 oznaczonej symbolem R IIIb i położonej w granicach terenu 4RM13,
19. części działki nr 356/2 oznaczonej symbolem R IIIb i położonej w granicach terenu 4RM12,
20. części działki nr 182 oznaczonej symbolem Ps III i położonej w granicach terenu 4RM5,
21. części działki nr 175 oznaczonej symbolami R III a oraz Ps III i położonej w granicach terenu 4RM4,
22. § 6 pkt 2,
23. § 22 pkt 2 lit. d.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2022 r. Rada Miejska Gorzowa Śląskiego podjęła uchwałę nr XLII/322/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych na gruntach obrębów geodezyjnych Zdziechowice, Goła, Krzyżanowice, Kobyla Góra i Pakoszów.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Gorzowa Śląskiego przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 30 czerwca 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 19 lipca 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 Przewodniczącego Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 25 lipca 2022 r. złożono wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Gminy Gorzów Śląski wykazała następujące naruszenia prawa skutkujące podjętym środkiem nadzoru:

**1. Art. 17 pkt c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) w związku z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 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. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. 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 nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Paragrafy 22 i 23 uchwały w sprawie planu ustalają dla terenów oznaczonych symbolami RM przeznaczenie: tereny zabudowy zagrodowej. Wśród zasad zagospodarowania tych terenów dopuszczono:

- lokalizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych (§ 22 pkt 2 lit. a, § 23 pkt 2 lit. a)

- dróg wewnętrznych wg przepisów odrębnych, w szczególności dojść i dojazdów do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych (§ 22 pkt 2 lit. d).

Art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych określa czym są grunty rolne w rozumieniu tej ustawy:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
- 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozojnymi;
- 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- 9) torfowisk i oczek wodnych;
- 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Możliwa realizacja na terenach określonych symbolem RM budynków mieszkalnych jednorodzinnych i dróg wewnętrznych w oparciu o przywołane na wstępie przepisy uchwały, przesądza o przeznaczeniu tych gruntów rolniczych na cele nierolnicze, bowiem oba przeznaczenia nie mieszczą się w zaprezentowanej definicji gruntu rolnego.

Budynek mieszkalny jednorodzinny jest immanentnie związany z terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej realizowanej na wydzielonych działkach budowlanych. Określenie w § 22 ust. 1 i 23 ust. 1 uchwały przeznaczenia terenów RM pod zabudowę zagrodową jest wystarczające do tego, by realizować na tych gruntach budynki mieszkalne związane z gospodarstwem rolnym. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065) przez zabudowę zagrodową należy rozumieć

w szczególności **budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.**

Jeśli zatem Rada Miejska Gorzowa Śląskiego określiła przeznaczenie terenów o symbolu RM pod zabudowę zagrodową, to dodatkowy zapis zawarty w § 22 pkt 2 lit. a oraz w § 23 pkt 2 lit. a uchwały o lokalizacji na tych terenach budynków mieszkalnych jednorodzinnych należy odczytywać tylko jako dopuszczenie kolejnego przeznaczenia na terenach RM. Przeznaczeniem tym jest zabudowa jednorodzinna rozumiana jako: *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi* (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Dodatkowym zapisem kontrolowanej uchwały, który umożliwia realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach zabudowy zagrodowej, jest § 22 pkt 2 lit. d dopuszczający lokalizację na terenach RM (dopuszczenie to nie dotyczy terenów 1RM6, 1RM7, 1RM8, 1RM9) dróg wewnętrznych, wg przepisów odrębnych, w szczególności dotyczących dojazdów **do działek budowlanych** oraz budynków i urządzeń z nimi związanych. Ponadto wskazuje się, że jedna z funkcji tych dróg –zapewnienie połączenia z systemem komunikacji zewnętrznej działek budowlanych, przesądza o ich nierolniczym przeznaczeniu.

Zapisy kontrolowanej uchwały stwarzają zatem możliwość realizacji na terenach zabudowy zagrodowej zarówno zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jak i dróg wewnętrznych, które to przeznaczenia wymagają odpowiedniej zgody, jeśli są realizowane na gruntach klas chronionych. Tutejszy organ nadzoru odnotował występowanie na obszarze objętym postanowieniami kontrolowanej uchwały następujących gruntów klas chronionych w rozumieniu ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych:

We wsi Zdziechowice (załącznik nr 1 do uchwały):

- część działki nr 202/3 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 1RM3,
- część działki nr 549 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 1RM7,
- część działki nr 566 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 1RM8.

W we wsi Goła (załącznik nr 2 do uchwały):

- działka nr 125/2 oznaczona symbolem Ps III, położona w granicach terenu 2RM4,
- działka nr 125/1 oznaczona symbolem Ps III, położona w granicach terenu 2RM4,
- część działki nr 118 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 2RM2,
- część działki nr 115/1 oznaczona symbolem Ps III, położona w granicach terenu 2RM1,
- część działki nr 201 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 2RM14,
- część działki nr 197 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 2RM13.

We wsi Krzyżanowice (załącznik nr 4 do uchwały):

- część działki nr 260/2 oznaczona symbolami R IIIa oraz R IIIb, i położona w granicach terenu 4RM17,
- działka nr 260/1 oznaczona symbolami R IIIa i R IIIb, położona w granicach terenu 4RM17,
- część działki nr 259 oznaczona symbolami R IIIa oraz R II, położona w granicach terenu 4RM17,
- część działki nr 138 oznaczona symbolem R IIIa i położona w granicach terenu 4RM17,
- część działki nr 294 oznaczona symbolem R IIIa i położona w granicach terenu 4RM13,
- część działki nr 295 oznaczona symbolem R IIIb i położona w granicach terenu 4RM13,
- część działki nr 296 oznaczona symbolem R IIIb i położona w granicach terenu 4RM13,
- część działki nr 297 oznaczona symbolem R IIIb i położona w granicach terenu 4RM13,
- część działki nr 298 oznaczona symbolem R IIIb i położona w granicach terenu 4RM13,
- część działki nr 356/2 oznaczona symbolem R IIIb i położona w granicach terenu 4RM12,
- część działki nr 182 oznaczona symbolem Ps III i położona w granicach terenu 4RM5,

- część działki nr 175 oznaczona symbolami R III a i Ps III położona w granicach terenu 4RM4.

Ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia innego niż rolnicze dla gruntów klas chronionych wymaga uzyskania zgody właściwego organu uzyskiwanej w trybie art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodą taką nie legitymuje się organ sporządzający projekt planu.

Jak wynika z przedłożonych wyjaśnień gminy, intencją Rady Miejskiej było wprowadzenie zakazu realizacji na terenach zabudowy zagrodowej budynków mieszkalnych wielorodzinnych (które zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. mogą wchodzić w skład zabudowy zagrodowej), czyli dopuszczenie w ramach zabudowy zagrodowej wyłącznie budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Sposób sformułowania intencji Rady nie daje jednak podstaw do takiej interpretacji woli lokalnego prawodawcy, bowiem przepisy § 22 pkt 2 lit. a oraz § 23 pkt 2 lit. a nie zawierają żadnego doprecyzowania charakteru budynku mieszkalnego jednorodzinnego, np. poprzez użycie zwrotu „w rodzinnym gospodarstwie rolnym”, który wykluczyłby wszelkie rozbieżności interpretacyjne.

**2. 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) poprzez zawarcie w badanej uchwale zapisów dopuszczających na wybranych terenach zabudowy zagrodowej dodatkowego przeznaczenia – dróg wewnętrznych.**

Jak to opisano w punkcie 1 uzasadnienia, § 22 pkt 2 lit. d uchwały stworzył prawną możliwość wydzielenia na wybranych terenach zabudowy zagrodowej dróg wewnętrznych rozumianych jako element systemu komunikacji zapewniający dostęp do drogi publicznej działki budowlanej.

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Doprecyzowując ten obowiązek rozporządzenie 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 § 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. Wymogu tego nie spełnia kontrolowana uchwała w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wydzielania „dojść i dojazdów” nie tylko jako elementu wewnętrznej komunikacji działki lub terenu, ale jako uzupełnienie zewnętrznego systemu komunikacji zapewniającego dostęp do drogi publicznej działki budowlanej. W ocenie tutejszego organu nadzoru przeznaczenie takich dojść i dojazdów jako dróg wewnętrznych winno spełniać wymogi art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez wydzielenie liniami rozgraniczającymi oraz przypisanie odpowiedniego oznaczenia graficznego i symbolu literowego. Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym usunięto te ustalenia uchwały, które umożliwiają realizację dróg wewnętrznych jako odrębnego przeznaczenia, tj. § 6 pkt 2 oraz § 22 pkt 2 lit. d. Wszystkie elementy wewnętrznej komunikacji danego terenu lub działki, jak np. drogi pożarowe, mogą być realizowane niezależnie od dodatkowych zapisów planu, gdyż przypisane są zagospodarowaniu działki o określonym w planie przeznaczeniu.

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 badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu dotyczyć powinny pozostawienia w przeznaczeniu wyłącznie rolniczym tych gruntów, które nie uzyskały stosowanej zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne oraz wydzielenia na rysunku planu liniami rozgraniczającymi wszystkich elementów systemu komunikacji zapewniającego powiązanie terenów i działek z zewnętrznym systemem komunikacji.

W tym stanie rzeczy 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**

**Magdalena Turek**

**Zastępca Dyrektora**

**Wydział Infrastruktury i Nieruchomości**

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego (ePuap)
2. A.a (EZD)