



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 17 czerwca 2025 r.

Poz. 1523

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.45.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 11 czerwca 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 X/105/25 Rady Gminy Kamiennik z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Szklary:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tiret czwarte;
- § 6 ust. 1 pkt 4 lit. d we fragmencie „w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: 1 miejsce na budynek mieszkalny jednorodzinny”;
- § 6 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „KDZ”;
- § 6 ust. 5 pkt 3 lit. g tiret czwarte;
- § 6 ust. 5 pkt 4 lit. d we fragmencie „w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: 1 miejsce na budynek mieszkalny”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 6 maja 2025 r. Rada Gminy Kamiennik podjęła uchwałę nr X/105/25 Rady Gminy Kamiennik z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Szklary.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Kamiennik przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 13 maja 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Następnie przy piśmie z dnia 14 maja 2025 r. przekazano dokumentację prac planistycznych również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 6 czerwca 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 organy gminy 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, w brzmieniu sprzed 24 września 2024 r., 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. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 15 pkt 2 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym dla kontrolowanej uchwały), w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Literalne brzmienie przepisu nakazuje wyrazić w formie liczbowej, obok ilości standardowych miejsc do parkowania, także ilość miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów w kartę parkingową.

W przepisach szczegółowych uchwały w § 6 ust. 1 pkt 4 lit. d oraz w § 6 ust. 5 pkt 4 lit. d określono wskaźniki zagospodarowania terenu tj. m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania. W powyższych ustaleniach dotyczących terenów związanych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (oznaczonych w części graficznej symbolami 1MN i 2MN) wskazano cyt.: „1 miejsce na budynek mieszkalny jednorodzinny, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: 1 miejsce na budynek mieszkalny jednorodzinny”. Natomiast w ustaleniach dotyczących terenów związanych z zabudową zagrodową (oznaczonych w części graficznej symbolami 1RZM i 2RZM) wskazano cyt.: „1 miejsce na lokal mieszkalny, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: 1 miejsce na budynek mieszkalny”.

Karty parkingowe, wydawane przez właściwe miejscowo zespoły d.s. orzekania o niepełnosprawności, mają na celu ułatwienie poruszania się osobom ze specjalnymi potrzebami na terenach komunikacji publicznej. Obowiązek stworzenia stosownych ułatwień na innych terenach, czyli zabudowanych i publicznie dostępnych ustawodawca nałożył na właściwe rady gmin, które podejmują decyzje planistyczne. Wyrazem tego jest nakaz określenia w planie miejscowym, obok innych wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową. Potwierdzenie powyższego obowiązku znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418) oraz przepisach wykonawczych do niej. W art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wskazano, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze.

Co istotne w niniejszej sprawie, opisany powyżej obowiązek dotyczy przede wszystkim terenów ogólnodostępnych zabudowanych obiektami użyteczności publicznej oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi. Przekładanie ww. obowiązku na budownictwo indywidualne, prywatne (a więc z założenia charakteryzujące się ograniczoną dostępnością dla osób postronnych), w ocenie tutejszego organu, stanowi wykroczenie poza granice kompetencji do regulowania zasad określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zasada wyrażona w art. 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi zatem wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych ustawą zasad planowania i procedury planistycznej.

Wprowadzenie ustaleń nakładających na przyszłych użytkowników planu obowiązku realizacji miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nie zostało w żaden sposób uzasadnione, ani też uszczegółowione, przykładowo, że obowiązek ten dotyczy sytuacji, w której w budynku mieszkalnym jednorodzinnym wydzielony zostanie lokal użytkowy dla działalności użyteczności publicznej. Na terenach zabudowy zagrodowej nie zostały dopuszczone jako przeznaczenie uzupełniające usługi z zakresu przykładowo agroturystyki lub inne, wobec czego również należy przyjąć, że dopuszczona na tym terenie zabudowa będzie miała charakter prywatny.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze.

Rozporządzenie 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.) nakazuje natomiast dostosować liczbę stanowisk postojowych i sposób urządzenia parkingów do wymagań ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby stanowisk, z których korzystają osoby niepełnosprawne (§ 18).

W tym miejscu wskazać należy, że organy administracji architektoniczno – budowlanej uczestniczące w procesie realizacji inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego na ww. terenach objętych ustaleniami planu, będą każdorazowo związane zapisami kontrolowanej uchwały w zakresie obowiązku realizacji miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, co w ocenie tutejszego organu może prowadzić do dochodzenia swoich praw oraz ewentualnych roszczeń ze strony przyszłych inwestorów.

Mając na uwadze powyższe, jak również przychylając się do prośby Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik (wyrażonej w piśmie z dnia 9 czerwca 2025 r., stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie tut. organu o wszczęciu postępowania nadzorczego) o wykreślenie z procedowanej uchwały sformułowania „w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: 1 miejsce na budynek mieszkalny jednorodzinny” (§ 6 ust. 1 pkt 4 lit d i § 6 ust. 5 pkt. 4 lit d kontrolowanej uchwały), tutejszy organ uznał za zasadne stwierdzenie w tym zakresie nieważności przedmiotowej uchwały. Powyższe naruszenie zostało zakwalifikowane bowiem jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

Organ nadzoru stwierdził również naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku § 6 i §11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w badanej uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji, budzących wątpliwości interpretacyjne. W § 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tiret czwarte oraz w § 6 ust. 5 pkt 3 lit. g tiret czwarte uchwały w ustaleniach dotyczących zasad kształtowania zabudowy dopuszczono nasycone kolory elewacji, a następnie w § 9 pkt 2 uchwały w ustaleniach dotyczących zasad kształtowania krajobrazu zakazano stosowania na elewacjach budynków kolorów nasyconych.

Sposób sformułowania ustaleń planu miejscowego co do koloru elewacji budynków lokalizowanych na obszarze objętym planem na mocy postanowień kontrolowanej uchwały, prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i powoduje, że plan ten jest niejasny i nieprzejrzysty dla potencjalnych adresatów realizujących zamierzenia inwestycyjne na terenie, dla którego takie wewnętrznie sprzeczne ustalenia obowiązują. 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). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane fragmenty uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wyjaśniając zarzut naruszenia § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia, należy wskazać, że zgodnie z treścią § 6 przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis § 6, zgodnie z treścią § 143, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 433/20, Sąd ten zwrócił uwagę, że: „Zawarcie bowiem w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenów, które są ze sobą sprzeczne - co nie jest w niniejszej sprawie sporne - skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej wydanie pozwolenia na budowę. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu, którego nieostrość, czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie - stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. (...) tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.)”.

Wobec oświadczenia Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik o zaistnieniu w tym zakresie omyłki pisarskiej oraz prośby o wykreślenie z procedowanej uchwały sprzecznej regulacji, tj. § 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tiret czwarte oraz § 6 ust. 5 pkt 3 lit. g tiret czwarte uchwały, jak również w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tiret czwarte oraz § 6 ust. 5 pkt 3 lit. g tiret czwarte uchwały nr X/105/25 Rady Gminy Kamiennik z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Szklary, należy uznać za zasadne. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

Ponadto stwierdzono w § 6 ust. 3 pkt 2 kontrolowanej uchwały omyłkę pisarską polegającą na ustaleniach dotyczących dróg oznaczonych jako KDZ zamiast KR, a odnoszących się do terenów komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczonych w części graficznej symbolami 1KR i 2KR. Również w tym wypadku, wyeliminowanie z obrotu prawnego symbolu KDZ w ww. zapisach kontrolowanej uchwały pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

W pozostałym zakresie organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik.

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
Zastępcą Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek