



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 1745

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.51.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 lipca 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 XIII/80/25 Rady Gminy Pawłowiczki z 29 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w sołectwie Pawłowiczki:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 6 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „w § 4 ust. 1 pkt 9”;
- § 12 ust. 2 i ust. 3.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 maja 2025 r. Rada Gminy Pawłowiczki podjęła uchwałę nr XIII/80/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w sołectwie Pawłowiczki.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Kamiennik przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 3 czerwca 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Następnie przy piśmie z dnia 4 czerwca 2025 r. przekazano dokumentację prac planistycznych również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 30 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/GI 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.).

W § 12 kontrolowanej uchwały Rada Gminy Pawłowiczki określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na obszarze objętym planem miejscowym, a więc m.in. dla terenu rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczonego w części graficznej symbolem 1RN oraz dla terenu zabudowy związanej z rolnictwem, oznaczonego w części graficznej symbolem 1RZ.

Należy zauważyć, że w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że uchwałą nr XIII/80/25 Rada Gminy Pawłowiczki dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenu rolnictwa z zakazem zabudowy oraz dla terenu zabudowy związanej z rolnictwem, które stanowią tereny rolne, naruszając tym samym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy wskazać, że problematykę scalania i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 427/19 „W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy”.

Mając na uwadze powyższe, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 12 ust. 2 i ust. 3 uchwały nr XIII/80/25 Rady Gminy Pawłowiczki z 29 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w sołectwie Pawłowiczki z uwagi na istotne naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Tutejszy organ dopatrywał się ponadto naruszenia § 156 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 rozporządzenia, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Odnosi się to także do przepisów odsyłających, które powinny jednoznacznie wskazywać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła, co wynika wprost z § 156 ust. 2 ww. rozporządzenia. Wymogu tego z pewnością nie spełnia § 6 ust. 2 pkt 3 kontrolowanej uchwały, bowiem odsyła on do § 4 ust. 1 pkt 9, którego kontrolowana uchwała nie zawiera.

Wobec prośby Wójta Gminy Pawłowiczki, zawartej w złożonych przy piśmie z dnia 2 lipca 2025 r. wyjaśnieniach, o wykreślenie z procedowanej uchwały ww. regulacji, jak również w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały we fragmencie „w § 4 ust. 1 pkt 9”, należy uznać za zasadne. Wyeliminowanie z obrotu prawnego opisanego odesłania do nieistniejącego przepisu 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 Wójta Gminy Pawłowiczki.

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.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek