



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 17 listopada 2025 r.

Poz. 2715

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.94.2025.EW WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 14 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) 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 XVI/140/25 Rady Gminy Pakosławice z dnia 9 października 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych działek na obszarze gminy Pakosławice II – etap I:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 1 ust. 2 pkt 1 lit. a,
- § 1 ust. 2 pkt 1 lit. f,
- § 7 pkt 1 lit. b,
- § 7 pkt 8 lit. b,
- § 22,
- § 27,
- § 36 ust. 1 w zakresie symbolu 10MN,
- § 36 ust. 4 pkt 11 w zakresie symbolu 10MN;

2) w części graficznej w zakresie:

- załącznika nr 1,
- załącznika nr 6,
- w zakresie terenu oznaczonego symbolem 10MN na załączniku nr 12.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 9 października 2025 r. Rada Gminy Pakosławice podjęła uchwałę nr XVI/140/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych działek na obszarze gminy Pakosławice II – etap I.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Pakosławice przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 14 października 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Przy piśmie z dnia 15 października 2025 r. (data wpływu do siedziby tut. organu 16 października 2025 r.) przekazano ponadto dokumentację prac planistycznych, również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 6 listopada 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 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Pakosławice 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. 17 pkt 6 lit. c ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 ze zm.) poprzez przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntu rolnego klasy III bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

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 1975 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 z zastrzeżeniem ustępu 2a. Ustęp 2a, 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), zachował w tym przypadku dotychczasowe brzmienie, zgodnie z którym 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.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla gruntów rolnych stanowiących chronione grunty klas III ustalono w planie nowe, nierolnicze przeznaczenie. Przedłożona dokumentacja planistyczna nie potwierdza posiadania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ani analizy potwierdzającej brak konieczności uzyskania zgody. Dotyczy to terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 10MN, 9MN-U.

W wyjaśnieniach Wójta Gminy Pakosławice przekazanych na piśmie z dnia 12 listopada 2025 r., wskazano, że teren 9MN-U, miał przeznaczenie nierolnicze we wcześniej obowiązujących na tych terenach planach miejscowych. Jednakże dla terenów 1MN, 2MN i 10MN organ nadzorujący nie przyjmuje wyjaśnień.

Nie przedstawiono analizy potwierdzającej spełnianie warunków ust. 2a ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na którą powołano się w wyjaśnieniach. Przytoczone przez Wójta argumenty dla tych terenów dotyczą racjonalności planowania, zachowania ładu przestrzennego lub sposobu aktualnego użytkowania terenu (braku faktycznego rolniczego użytkowania przez ostatnie lata, istniejącej zabudowy). Zdaniem organu nadzorującego te argumenty mogłyby stanowić podstawę wniosku do ministra właściwego od spraw rolnictwa w sprawie przekształcenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, ale nie stanowią podstawy prawnej do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nie rolne w planie miejscowym. W związku z powyższym organ nadzorujący stwierdza nieważność uchwały nr XVI/140/25 w zakresie terenów 1MN, 2MN, 10MN jak we wstępie.

Organ nadzoru stwierdził również naruszenie art. 14 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), z powodu sporządzenia załącznika graficznego do kontrolowanej uchwały w sposób uniemożliwiający odczytanie jego treści.

Podczas analizy załączników graficznych dołączonych do uchwały, organ nadzoru wykrył nieczytelność nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenów 1U, 1UR, 2MN-U, 5MN-U, 4RZ, 5RZ, 4MN, 6MN, 7MN-U poprzez zastosowanie oznaczenia graficznego z trójkątem równobocznym nie przystającym do linii ciągłej.

W wyjaśnieniach Wójt Gminy Pakosławice wskazuje, że niewielkie przesunięcia trójkątów względem linii ciągłej, wynikają wyłącznie z technicznego sposobu generowania symbolu graficznego w środowisku oprogramowania QGIS, w którym opracowano rysunek. Wyjaśnił, że w warstwie wektorowej linie te zostały wysowne prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, zachowując ciągłość i właściwy kierunek. Organ nadzoru jednakże nie może się zgodzić z wyjaśnieniem, iż linie na opublikowanym załączniku są jednoznacznie czytelne – trójkąty równoboczne nie są skierowane do wewnątrz terenów budowlanych i nie wskazują jednoznacznie strony, w kierunku której obowiązuje zakaz lokalizacji zabudowy. Jest to szczególnie widoczne na załączniku graficznym nr 1 w południowo-wschodnim rogu obiektu oznaczonego jako znajdujący się w rejestrze zabytku na terenie oznaczonym symbolem 1U. Naruszenie te jednak nie zostaje zakwalifikowane jako istotne, ponieważ dokonując analizy całości rysunku można zinterpretować przebieg danej linii. Niemniej należy wskazać, że organy Gminy Pakosławice muszą mieć na uwadze, że w obrocie prawnym nie powinny znajdować się uchwały dotknięte nawet nieistotnymi wadami, gdyż taki stan rzeczy podważa zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

Kolejnym naruszeniem wskazanym przez organ nadzorujący jest naruszenie art. 15 pkt 2 ust. 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak ustalenia wymaganej minimalnej ilości miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

W § 5 pkt 8 kontrolowanej uchwały ustalono nakaz zapewnienia miejsca do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową stosownie do przepisów odrębnych, a w przepisach szczegółowych określono wskaźniki miejsc postojowych, określające minimalną liczbę miejsc do parkowania. W powyższych ustaleniach, tj. przede wszystkim ustaleniach dotyczących terenów związanych z zabudową usługową (o symbolu MN-U), nie wyszczególniono wymaganej minimalnej ilości miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

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 (np. na terenach usług) 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. Brak określenia tego wskaźnika w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego prowadzić będzie do sytuacji całkowitego pominięcia potrzeb osób niepełnosprawnych przy realizacji ustaleń planu.

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.

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 stanie rzeczy podstawowym i jedynym aktem prawnym, który zagwarantować ma miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych na terenach zabudowanych bądź przeznaczonych pod zabudowę jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240 oraz z 2024 r. poz. 731). Rada Gminy Pakosławice, jako podmiot publiczny, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, w ramach zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, winna podejmować działania mające na celu usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu.

W wyjaśnieniach Wójt Gminy Pakosławice stwierdza, że powołanie się na przepisy odrębne (art. 12a ww. ustawy o drogach publicznych) jednoznacznie określa liczbę miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy. Art. 12a ww. ustawy o drogach publicznych określa liczbę „nie mniejszą niż”, więc procentowy udział miejsc z kartą parkingową w ustaleniach planu miejscowego może być większy.

Mając na uwadze powyższe oraz charakter przeznaczenia terenów, których dotyczy kontrolowana uchwała Rady Gminy Pakosławice (w szczególności terenów o funkcji usługowej), brak jednoznacznego określenia liczby miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową narusza przywołany powyżej art. 15 ust. 2 pkt 6, jak również art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naruszenie te jednak nie zostaje zakwalifikowane jako istotne.

Organ nadzoru stwierdził również naruszenie art. 1 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez wprowadzenie w badanej uchwale „strefy zieleni”, dla której wprowadzono obowiązujące ustalenie w postaci zakazu lokalizacji budynków mieszkalnych i usługowych. „Strefa zieleni” zlokalizowana w obrębie terenu oznaczonego na załączniku nr 6 symbolem 2MN (z ustaleniami znajdującymi się w § 27 ust. 4 pkt 4 oraz) oraz załączniku nr 12 symbolem 5MN, 6MN, 8MN, 9MN (z ustaleniami znajdującymi się w § 36 ust. 5 pkt 2 kontrolowanej uchwały). Zgodnie z ww. art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalając przeznaczenie terenu lub określając sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne. Wprowadzenie w planie miejscowym strefy z zakazem zabudowy mieszkalnej i usługowej na terenie o takim przeznaczeniu, stanowi nadmierną ingerencję w prawo własności, zwłaszcza jeśli zakaz będzie obowiązywał na połowie terenu o tej klasie przeznaczenia, jak jest na terenie oznaczonym symbolem 9MN. W wyjaśnieniach Wójta Gminy „strefa zieleni” pełni funkcję ustalenia zawężającego zasady zagospodarowania przestrzennego, mającego na celu zapewnienie ładu przestrzennego w strukturze zabudowy mieszkaniowej lub usług oraz ograniczenia możliwości realizacji wybranych elementów zagospodarowania na styku terenów rolniczych i przeznaczonych pod zabudowę. Stanowisko organu nadzoru pozostaje przy tym, że ustalenia tego rodzaju nie wynikają z przepisów szczególnych ani z konieczności ochrony środowiska, zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, przez co naruszają obowiązek poszanowania interesu prywatnego właściciela nieruchomości. Władztwo planistyczne gminy, choć szerokie, nie może być dokonywane w sposób dowolny, prowadzący do pozbawienia właściciela możliwości korzystania

z nieruchomości zgodnie z jej funkcją. Wydzielenie na tym terenie osobnej klasy przeznaczenia terenu np. teren zieleni naturalnej, stanowiłoby zalecane rozwiązanie, zgodnie z ww. art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ nadzoru nie kwalifikuje jednakże ww. naruszenia jako istotne, ponieważ dopuszczenie „strefy zieleni” stanowi ograniczenie prawa własności, jednakże mieszczące się w granicach dopuszczalnego władztwa planistycznego gminy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Pakosławice nr XVI/140/25 z 9 października 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych działek na obszarze gminy Pakosławice II – etap I, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione.

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
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek