



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 lutego 2026 r.

Poz. 287

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.111.2025.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 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 XXIV/102/2025 Rady Gminy Pokój z 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zieleniec.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Pokój podjęła uchwałę nr XXIV/102/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zieleniec.

Wójt Gminy Pokój, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 3 grudnia 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami.

Następnie, zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Pokój przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 12 grudnia 2025 r. (data wpływu do siedziby tutejszego organu) przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Z uwagi na braki formalne (niekompletność) przedłożonej dokumentacji, tutejszy organ pismem z dnia 31 grudnia 2025 r. wezwał organ wykonawczy gminy do przekazania brakujących obligatoryjnych elementów dokumentacji prac planistycznych. Braki zostały uzupełnione dnia 5 stycznia 2026 r.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 12 stycznia 2026 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r., poz. 1691) w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił organy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wójt Gminy Pokój w piśmie z dnia 19 stycznia 2026 r. znak SG.IV.6721.1.2022 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Opolskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały jednak wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzorczy.

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, 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 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 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 ze zm.) oraz § 4 pkt 1, § 8 ust. 2, § 9 ust. 4 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury 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 dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w kontrolowanej uchwale zapisów ustalających, że za zgodne z przeznaczeniem podstawowym terenów uznaje się lokalizację budynków o funkcji zabudowy odrębnej od określonej w ramach przeznaczenia podstawowego, bez zastosowania odpowiedniego symbolu literowego w części tekstowej uchwały oraz bez zastosowania odpowiedniego barwnego oznaczenia graficznego i literowego w części graficznej. W § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały wskazano, że za zgodne z przeznaczeniem podstawowym terenów (oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 18MN, dla których jako przeznaczenie podstawowe wskazano: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) uznaje się lokalizację budynków usługowych. W tym miejscu wskazać należy, że przez zabudowę usługową zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały należy rozumieć szeroki wachlarz rodzajów usług, w tym usługi gastronomii, rozrywki, usługi oświaty w tym przedszkola, szkoły, działalność z zakresu obsługi i naprawy pojazdów mechanicznych lub myjnię samochodową, usługi spedycji i logistyki, jak również usługi zdrowia w tym szpitale. W tym miejscu wskazać należy, że tereny zabudowy usługowej zostały wyszczególnione w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającym podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Wyodrębnienie tego rodzaju terenów niezależnie od terenów zabudowy mieszkaniowej podyktowane jest oczywiście charakterem funkcji tego typu terenów, niewątpliwie różnym od funkcji mieszkaniowej, cechującym się licznymi wymogami określonymi w obowiązujących przepisach, a związanymi z lokalizacją obiektów użyteczności publicznej. Nie można podzielić stanowiska organu gminy zaprezentowanego w złożonych wyjaśnieniach, iż cyt.: „zapisy planu nie wprowadzają nowego przeznaczenia terenu, lecz doprecyzowują sposób jego zagospodarowania”. W ocenie tutejszego organu wprowadzenie możliwości lokalizowania różnych rodzajów zabudowy usługowej, również generującej szereg uciążliwości dla terenów sąsiednich oraz wymagającej szczególnych rozwiązań przestrzennych jest niewątpliwie „nowym” przeznaczeniem w stosunku do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i nie stanowi jej doprecyzowania.

Art. 15. ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu obliuguje sporządzającego plan miejscowy do ustalenia przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania. Mając na uwadze potencjalne oddziaływanie tego typu zabudowy usługowej na zabudowę mieszkaniową jednorodziną, w ocenie tutejszego organu należy bez względu na uwadze, że zasady te powinny w sposób jasny i oczywisty wskazywać potencjalnym inwestorom jakie zamierzenia inwestycyjne mogą zostać zrealizowane na danym obszarze gminy.

Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Natomiast w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych.

W związku z powyższym poprzez brak prawidłowego oznaczenia symbolem literowym oraz barwnym (odpowiadającym zarówno zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej jak i usługowej) wskazanych powyżej terenów 1MN do 18MN naruszono ww. przepisy rozporządzenia oraz przepisy § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które stanowią, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Analogiczne naruszenie tutejszy organ stwierdził w odniesieniu do terenów 1MW – 5MW o ustalonym przeznaczeniu podstawowym jako tereny zabudowy wielorodzinnej, dla których § 14 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały wskazuje, że za zgodne z przeznaczeniem podstawowym uznaje się lokalizację obiektów i zagospodarowania sportowo – rekreacyjnego. Mając na uwadze, że obiekty sportowo – rekreacyjne to m.in. również obiekty kubaturowe o takiej funkcji oraz, że tereny sportu i rekreacji również stanowią wyodrębnioną grupę terenów zabudowy usługowej zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, to przy braku odpowiedniego oznaczenia tego terenu ponownie stworzono sytuację, w której intencja prawodawcy nie została wyrażona w sposób jednoznaczny i czytelny dla adresata aktu prawa miejscowego.

Wskazane naruszenie przepisów, z przyczyn określonych powyżej, dotyczy również terenu 1U-RZP o przeznaczeniu podstawowym jako tereny usług oraz obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, dla których w § 14 ust. 15 pkt 3 lit. b kontrolowanej uchwały ustalono, że za zgodne z przeznaczeniem podstawowym uznaje się lokalizację budynków mieszkalnych, inwentarskich i gospodarczych w zabudowie zagrodowej. Tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych również stanowią wyodrębnioną grupę terenów użytkowanych rolniczo usługowej zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy zmieniającej.

Zgodnie z art. 15 pkt 2 ust. 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W kontrolowanej uchwale nie uregulowano jednak minimalnej wymaganej liczby miejsc postojowych względem terenów związanych z zabudową usługową, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach oznaczonych symbolami:

·1MN – 18MN, w związku z ustaleniem jako zgodnej z przeznaczeniem podstawowym tych terenów - lokalizacji budynków usługowych (§ 14 ust. 1 pkt 2 lit. b kontrolowanej uchwały),

·1MW – 5MW, w związku z ustaleniem jako zgodnej z przeznaczeniem podstawowym tych terenów – lokalizacji obiektów sportowo – rekreacyjnych (a więc również budynków o tej funkcji) oraz ustaleniem jako przeznaczenie uzupełniające tych terenów – usług w parterach zabudowy mieszkaniowej (§ 14 ust. 3 pkt 2 lit. a i pkt 3 kontrolowanej uchwały).

Powyższe może w konsekwencji prowadzić do braku zapewnienia odpowiedniej i wystarczającej liczby takich miejsc względem realizowanej na tych terenach zabudowy oraz przesądza o braku obligatoryjnego elementu kontrolowanej uchwały.

Minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 297/19: „(...) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”. Ustalenie miejsc parkingowych, powinno zostać powiązane z zakresem lub rozmiarem planowanej działalności lub zabudowy, tak aby zachować proporcję pomiędzy sposobem zagospodarowania terenu, a jego dostępnością komunikacyjną.

Ponadto, za nieuzasadnione, w ocenie tut. organu, uznać należy odesłanie do przepisów odrębnych w zakresie koniecznym do uregulowania w kontrolowanej uchwale, tj. nie ustalenie wymaganej minimalnej ilości miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w szczególności dla terenów związanych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną oraz zabudową usługową, tereny oznaczone symbolami 1MN – 18MN, 1MN-U – 12MN-U, 1MW – 5MW, 1U – 5U, 1US – 7 US 1U-P – 6U-P 1U – RZP (§ 8 ust. 2 pkt 7 kontrolowanej uchwały).

Zgodnie z art. 8 ust. 3a ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1251 ze zm.) kartę parkingową wydaje się:

- 1) osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 2) osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- 3) placówce zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się.

Osoba niepełnosprawna legitymująca się kartą parkingową, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym tą kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju (art. 8 Prawa o ruchu drogowym). Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 889) nakazuje wyznaczenie dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową miejsc postojowych:

- 1) na drogach publicznych;
- 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Jak wskazują przywołane przepisy, 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 ze zm.) 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 Pokój, 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.

Mając na uwadze powyższe oraz charakter przeznaczenia terenów, których dotyczy kontrolowana uchwała (w szczególności terenów związanych z funkcją usługową), 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.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia 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 § 10 kontrolowanej uchwały Rada Gminy Pawłowiczki określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, a więc m.in. dla:

- terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem literowym RM,
- terenu 1U-RZP w zakresie ustalonego przeznaczenia podstawowego jako obsługa produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich oraz w zakresie ustalenia jako zgodnej z przeznaczeniem podstawowym lokalizacji budynków hodowlanych i ogrodnich oraz budynków mieszkalnych, inwentarskich i gospodarczych w zabudowie zagrodowej,
- terenów rolnych z zakazem zabudowy oznaczonych symbolem literowym R,
- terenów lasu oznaczonych symbolem literowym ZL,
- terenów pod zalesienie oznaczonych symbolem literowym ZLD.

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 XXIV/102/2025 Rady Gminy Pokój dokonano ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów rolnych z zakazem zabudowy, terenów lasu, terenów pod zalesienie oraz dla terenu zabudowy związanej z rolnictwem (terenów zabudowy zagrodowej, terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich), które stanowią tereny rolne i leśne, 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 § 10 pkt 3 w zakresie symbolu „RM” oraz § 10 pkt 6, 7 i 9 uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest brakiem określenia pełnego układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz brakiem określenia warunków powiązania terenów oznaczonych w części graficznej planu symbolami 4U, 2US i 4US z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Z zapisów § 8 uchwały wynika, że dla obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem wyznaczono tereny dróg oznaczone symbolami KDG, KDD i KR. Z części graficznej planu wynika jednak, że wskazane tereny 4U, 2US i 4US nie zostały zlokalizowane w sąsiedztwie terenów drogowych, a ustalenia szczegółowe uchwały nie odnoszą się do obsługi komunikacyjnej tych terenów.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan powinien określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, czyli określić układ komunikacyjny dróg wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowno-administracyjnym, dostęp do określonej drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni - poprzez drogi wewnętrzne. Ponadto, ustalając w planie miejscowym określone przeznaczenie należy uwzględniać zasady określone w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym: 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 zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Skorelowany z określonym przeznaczeniem terenów układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorodnych służb (ratownictwa medycznego, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. W duchu tym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1174/19. Plan miejscowy powinien zatem być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości. Obowiązku tego nie można przekładać na kolejne etapy procesu inwestycyjnego.

Reasumując, celem określenia systemu komunikacji zgodnie z przedstawionymi zasadami jest zapewnienie terenom przeznaczonym w planie pod zabudowę, właściwego dla charakteru tej zabudowy i przeznaczenia dostępu do drogi publicznej. Tylko wtedy możliwe będzie wykorzystanie takich terenów zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. W tym miejscu wskazać również należy, że odwoływanie się w tym zakresie do przepisów odrębnych, co miało miejsce w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. c i d kontrolowanej uchwały uznać należy za nieprawidłowe.

Mając powyższe na uwadze w ocenie tutejszego organu tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: 4U, 2US i 4US nie mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, z uwagi na brak odpowiedniej ich obsługi komunikacyjnej, tj. przede wszystkim z uwagi na brak dostępu działek położonych w obrębie ww. terenów do drogi publicznej, uniemożliwiający de facto możliwość ich zagospodarowania zgodnie z ustalonym przeznaczeniem.

W ocenie tutejszego organu przywołany powyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony również poprzez dopuszczenie na wszystkich terenach wód powierzchniowych śródlądowych – mostów. Zgodnie z art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) most jest drogowym obiektem inżynierskim, co do którego będą miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518). Zgodnie z § 4 pkt 10 ww. rozporządzenia most to budowla przeznaczona do przeprowadzenia drogi nad przeszkodą, w której co najmniej jedno przęsło znajduje się nad wodami powierzchniowymi. Jest to zatem niewątpliwie element układu komunikacyjnego dla którego zgodnie z (§ 4

pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należało określić parametry.

W ocenie tutejszego organu, jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogowe obiekty inżynierskiej, które wraz z drogami tworzą system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Określenie parametrów elementów układu komunikacyjnego w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem uchwały, z uwagi na fakt, iż parametry określone w ww. rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, w wielu wypadkach nie są ścisłe, a jedynie minimalne. Obowiązkiem zatem organu planistycznego jest ich określenie i skonkretyzowanie w uchwale, z zastrzeżeniem, że powinny być one zgodne z zapisami rozporządzenia, tj. spełniać minimalne wymogi określone w obowiązujących przepisach.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, a część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego, o czym mowa powyżej.

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, na obszarze objętym planem miejscowym wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolem 1IWU. W rozdziale 3 uchwały zawierającym przepisy szczegółowe planu brak jest ustaleń dla ww. terenu. W § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały zawarto natomiast ustalenia dla terenów 3KR, 7KR, 42KR, które nie zostały wyznaczone w części graficznej planu. Ponadto w części graficznej planu wyodrębniono liniami rozgraniczającymi tereny, co do których zastosowano barwne oznaczenie graficzne, lecz nie uzupełniono ich oznaczeniem literowym i liczbowym, co uniemożliwia powiązanie ich z częścią tekstową planu (dot. terenu rolnego z zakazem zabudowy w sąsiedztwie tereny 1IWU, terenu drogi wewnętrznej w sąsiedztwie terenu 5MN-U i 1KDG, terenu drogi wewnętrznej w sąsiedztwie terenu 1U i 9MN-U, terenu pod zalesienie w sąsiedztwie terenu 4US i 3ZN). Naruszenie wskazanych powyżej przepisów nastąpiło również poprzez nadanie wyznaczonym terenom w części graficznej planu więcej niż jednego oznaczenia liczbowego i literowego, co w przypadku terenu oznaczonego symbolami 10WS, 11WS, 12WS narusza § 6 w związku z § 143 ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w przypadku terenu oznaczonego symbolami 7WS, 2ZLD uniemożliwia powiązanie części graficznej z częścią tekstową planu.

Z wyjaśnień organu gminy wynika, że cyt.: „Brak odrębnych ustaleń w części tekstowej uchwały dla terenu oznaczonego w części graficznej planu symbolem 1IWU stanowi oczywistą pomyłkę redakcyjną, powstałą na etapie opracowania tekstu uchwały. [...] Brak wyznaczenia w części graficznej planu terenów oznaczonych symbolami 3KR, 7KR, 42KR, przy jednoczesnym ich wskazaniu w części tekstowej uchwały, jest wynikiem błędu technicznego powstałego na etapie zapisu rysunku planu z wersji wektorowej do pliku PDF [...] Wskazane uchybienie ma charakter wyłącznie techniczny i redakcyjny, nie wpływa na treść normatywną ustaleń planu, nie powoduje sprzeczności pomiędzy przeznaczeniem terenów ani nie uniemożliwia stosowania uchwały [...] Nadanie niektórym terenom w części graficznej planu więcej niż jednego oznaczenia literowego i liczbowego, w tym w szczególności oznaczeń 10WS, 11WS, 12WS oraz 7WS, 2ZLD, stanowi błąd techniczno-edytorski, powstały na etapie zapisu rysunku planu z wersji wektorowej do pliku PDF. Uchybienie to polegało na nieprawidłowym nałożeniu lub pozostawieniu kilku warstw oznaczeń literowo-cyfrowych w trakcie eksportu rysunku planu do formatu PDF i nie odzwierciedla rzeczywistej treści rysunku planu w wersji źródłowej”.

Część tekstową planu stanowi treść uchwały, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1266/18).

W związku z powyższym kontrola każdej uchwały planistycznej dokonywana przez organy nadzoru obejmuje ocenę formy graficznych ustaleń planu miejscowego. Kontrola ta ma na celu stwierdzenie, czy uchwalając plan miejscowy rada gminy w sposób prawidłowy określiła przeznaczenia terenów zarówno w formie tekstowej, jak i graficznej – co stanowi jeden z głównych celów sporządzenia planu na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W świetle powyższego należy uznać, iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały i odwrotnie części graficznej uchwały i częścią tekstową, które należy czytać łącznie stanowi istotnie naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują bowiem dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Badana uchwała nie spełnia przesłanki materialnoprawnej. 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 nawiązaniu do powyższego tutejszy organ zakwalifikował wszystkie stwierdzone powyżej naruszenia jako istotnie naruszające zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu (od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego) oznaczają takie określenie przeznaczenia terenów, które jest zgodnie z obowiązującymi przepisami i w sposób jednoznaczny wskazuje na intencję uchwałodawcy, jak również ustalenia, zawierające wszystkie obligatoryjne elementy tj. w szczególności minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna również tak ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej dla wszystkich terenów, aby zapewnić dostęp istniejących i potencjalnych działek do tego systemu, dzięki czemu będą one mogły zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Ponadto nie można zaniechać ustalenia odpowiednich parametrów elementów tworzących ww. układ komunikacji.

Mając na uwadze, że stwierdzone naruszenia odnoszą się do większości terenów zabudowanych (tj. terenów 1MN – 18MN, 1MN-U – 12MN-U, 1MW – 5MW, 1U – 5U, 1US – 7 US, 1U-P – 6U-P, 1U – RZP, 1IWU, jak również terenów dróg wewnętrznych 3KR, 7KR, 42KR, wszystkich terenów wód powierzchniowych śródlądowych oraz terenu 2ZLD), które stanowią główne pod względem celowości kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej obszary objęte przedmiotowym planem miejscowym, jak również w związku z wyjaśnieniami organu wykonawczego gminy, zgodnie z którymi część z opisanych powyżej nieprawidłowości jest cyt.: „wynikiem błędu technicznego powstałego na etapie zapisu rysunku planu z wersji wektorowej do pliku PDF”, za zasadne w ocenie tutejszego organu uznać należy stwierdzenie w całości nieważność uchwały nr XXIV/102/2025 Rady Gminy Pokój z 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zieleniec.

Wskazać należy, że część graficzna kontrolowanej uchwały, stanowiąca jej integralną część, zgodnie z wyjaśnieniami organu gminy cyt.: „nie odzwierciedla rzeczywistej treści rysunku planu w wersji źródłowej (wektorowej), która stanowiła podstawę procedury planistycznej”. Skoro zatem doszło do podpisania aktu zawierającego inny dokument niż ten nad którym procedowano, to doszło do naruszenia trybu postępowania.

Odtworzenie normy prawnej zapisanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwe jest jedynie poprzez zestawienie części tekstowej z graficzną.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawierać powinna część tekstową i graficzną – co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczegółową formę zapisu części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa ww. rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego, o czym mowa powyżej.

Ustawodawca nie pozostawia zatem prawie żadnej dowolności organom gminy w zakresie sposobu zapisu części graficznej i materiałom wykorzystywanym do jej sporządzenia, co potwierdza rolę załącznika graficznego do uchwały jako nośnika normy prawnej.

Z tego też względu stwierdzenie w całości nieważności uchwały nr XXIV/102/2025 Rady Gminy Pokój z 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zieleniec uznać należy za konieczne i uzasadnione.

Wyjaśnienia Wójta Gminy Pokój w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu ogólnego lub planu miejscowego stanie się prawomocne, czynności, o których mowa w art. 13i i art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu ogólnego lub planu miejscowego z przepisami prawnymi.

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
Dyrektor
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Marek Świątlik