



WOJEWODA OPOLSKI

ul. Piastowska 14
45-082 Opole

Opole, 11 czerwca 2025 r.
IN.VII.743.44.2025.OJ

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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/104/25 Rady Gminy Kamiennik z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Ogonów:

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tiret czwarte;
- § 8 pkt 1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 maja 2025 r. Rada Gminy Kamiennik podjęła uchwałę nr X/104/25 Rady Gminy Kamiennik z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Ogonów.

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/GI 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 3 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).

Art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako obowiązkowy element planu miejscowego wskazuje określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. doprecyzowuje normę ustawową poprzez wskazanie, że ustalenie tych zasad następuje poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

W § 8 pkt 1 kontrolowanej uchwały zawarto, że cyt.: „na obszarze objętym planem przebiega korytarz ekologiczny „Dolina Cielnicy”, na którym obowiązują przepisy odrębne”. W ocenie tutejszego organu, gdyby intencją ustawodawcy było określenie na potrzeby każdego planu zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu wyłącznie poprzez obowiązujące powszechnie przepisy, to w ogóle nie zawarłby w katalogu obowiązkowych ustaleń planu (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) obowiązku określania przez radę gminy tych zasad w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Po to ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek ustalenia wspomnianych zasad, aby dostosować je do specyfiki obszaru planu i polityki przestrzennej określonej w studium. Konieczność wypowiedzenia się przez Radę Gminy Kamiennik o obowiązujących w planie zasadach ochrony środowiska poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynika ze szczególnego położenia obszaru planu i jego ustaleń oraz wymogów ww. rozporządzenia w tym zakresie.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych w piśmie z dnia 9 czerwca 2025 r. przez Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik cyt.: „Wprowadzenie ciągu ekologicznego było następstwem powielenia ustaleń zarówno Studium i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gm. Kamienik z 2006 r., które wskazuje obecność projektowanych korytarzy ekologicznych, jak i wskazań Gminnej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej”.

W tym miejscu wskazać jednak należy, że z opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska o projekcie przedmiotowego planu, załączonej do dokumentacji prac planistycznych, wynika, iż cyt.: „obszar objęty projektem mpzp, znajduje się [...] poza korytarzami ekologicznymi”. Mając na uwadze powyższe, jak również przychylając się do prośby Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik o wykreślenie z procedowanej uchwały zapisów § 8 pkt 1, 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 wewnątrznie sprzecznych regulacji, budzących wątpliwości interpretacyjne. W § 6 ust. 1 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 wewnątrznie 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 normy 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 uchwały, jak również w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tiret czwarte uchwały nr X/104/25 Rady Gminy Kamiennik z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Ogonów, 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.

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

Magdalena Turek

Zastępca Dyrektora

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Pismo otrzymują:

1. Wójt Gminy Kamiennik (e-Doręczenia);
2. Przewodniczący Rady Gminy Kamiennik (ePuap);
3. A.a. (EZD).