WOJEWODA OPOLSKI

ul. Piastowska 14
45-082 Opole

Opole, 8 października 2025 r.
IN.VII.743.84.2025.OJ

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XXIV/162/2025 Rady Gminy Walce z 9 września 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Walce – część 1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 września 2025 r. Rada Gminy Walce podjęła uchwałę nr XXIV/162/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Walce – część 1.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Walce przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 16 września 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 23 września 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 organy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wójt Gminy Walce w piśmie z dnia 1 października 2025 r. 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).

Tryb sporządzania miejscowego planu unormowany jest przede wszystkim w art. 14, 17, 19 i 20 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. a i b upzp wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o opinię o projekcie miejscowego planu oraz o uzgodnienie projektu miejscowego planu. Ponadto, w myśl art. 17 pkt 2 ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta zobowiązany jest do zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego.

W art. 17 pkt 6 lit. a tiret dziewiąte ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazano, że w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż:

- 25 m od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy napięcie znamionowe tej linii elektroenergetycznej wynosi 220 kV,
- 40 m od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy napięcie znamionowe tej linii elektroenergetycznej przekracza 220 kV, lecz jest nie większe niż 400 kV,
- 70 m od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy napięcie znamionowe tej linii elektroenergetycznej przekracza 400 kV,
- 25 m od osi linii kablowej HVDC 450 kV oraz żyły powrotnej,

należy wystąpić o opinię o projekcie planu miejscowego do operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego.

Z załącznika nr 1 do kontrolowanej uchwały, tj. z rysunku zmiany planu nr 8 jednoznacznie wynika, że przez obszar objęty granicami zmiany planu przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna najwyższego napięcia 400 kV, wobec której wyznaczono pas technologiczny.

W dokumentacji prac planistycznych znajduje się odpowiedź Polskich Sieci Elektroenergetycznych na zawiadomienie Wójta Gminy Walce wynikające z art. 17 pkt 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z pisma spółki wynika, że jest ona właścicielem przedmiotowej infrastruktury elektroenergetycznej i pełni funkcję operatora systemu przesyłowego. Pismo zawiera również szereg zapisów związanych z zagospodarowaniem terenów w sąsiedztwie linii oraz samą przesyłową dwutorową linią elektroenergetyczną najwyższych napięć 400 kV, co do których spółka wnioskowała o wprowadzenie do kontrolowanej uchwały. Z wykazu wniosków (zamieszczonego w dokumentacji planistycznej) wynika, że wnioski PSE S.A. w Katowicach nie zostały uwzględnione.

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 17 pkt 6 lit. a tiret dziewiąte ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ww. zmieniającej oraz § 11 ust. 1 pkt 7 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). W dokumentacji prac planistycznych nie stwierdzono bowiem potwierdzenia wystąpienia o opinię

o projekcie zmiany planu do operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wezwano o uzupełnienie dokumentacji prac planistycznych o brakujące dokumenty. Gmina nie przedłożyła tych dokumentów, informując, że cyt.: „zakres przedmiotowych zmian obejmował działki (tereny), które nie znajdowały się w sąsiedztwie napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć 400 kV. Ochrona tych terenów została uwzględniona w pierwotnym – obecnie obowiązującym mpzp w części niepodlegającej zmianie" i dalej cyt.: „wykazane braki w dokumentacji podyktowane są faktem, że przedmiotowe tereny objęte zmianą planu nie spełniały powyższych warunków, wobec czego nie było konieczności występowania o uzgodnienie do operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego".

Tutejszy organ nie przyjął wyjaśnień organu gminy w powyższym zakresie, z uwagi na jednoznaczną treść załącznika nr 1 do kontrolowanej uchwały w zakresie rysunku nr 8 zmiany planu, na którym przedstawiony jest przebieg ww. linii wraz z ustalonym jej pasem technologicznym.

W tym miejscu wskazać należy, że uchwała zmieniana kontrolowaną uchwałą, tj. uchwała nr XIV/116/2016 Rady Gminy Walce z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Walce, w § 12 pkt 3 ustala zakaz lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi oraz nasadzeń drzew i krzewów o wysokości powyżej 3,0 m w pasie technologicznym o szerokości - po 40 m po obu stronach osi linii elektroenergetycznej 400 kV. Wskazać jednak należy, że z przywołanego powyżej pisma operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego wynika, że wnioskował on także o wprowadzenie takich zapisów jak np. cyt.: „zakaz tworzenia hałd, nasypów oraz zwiększania rzędnych terenu", czy cyt.: „lokalizacja pozostałych obiektów i urządzeń budowlanych (związanych np. z działalnością gospodarczą lub rekreacyjną, zawierających materiały niebezpieczne pożarowo, stacji paliw i stref zagrożonych wybuchem) musi uwzględniać wymogi określone w przepisach odrębnych oraz normach dotyczących projektowania linii elektroenergetycznych" – w pasie technologicznym elektroenergetycznej linii przesyłowej, który zgodnie z wnioskiem operatora miał mieć szerokość 60 m (po 30 m od osi linii w obu kierunkach w rzucie poziomym). Wobec powyższego uznać należy, że ustalenia kontrolowanej uchwały mogłyby być inne niż te, które zostały przyjęte w uchwalonej zmianie planu miejscowego, gdyby wystąpiono o opinię o projekcie zmiany planu do operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, czy to w zakresie szerokości

ustalonego pasa technologicznego, czy ograniczeń w zagospodarowaniu terenów w jego obrębie. Stwierdzone naruszenie trybu sporządzania zmiany planu uznać należy zatem za istotne, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

W ocenie organu nadzoru doszło również do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej uchwały zmienianej z częścią graficzną planu - w wyniku zmian wprowadzonych kontrolowaną uchwałą.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma na celu ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zabudowy i zagospodarowania. Ustaleń tych dokonuje się poprzez odpowiednie zapisy w części tekstowej uchwały oraz poprzez graficzne określenie granic terenów o określonym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania, wraz z przypisaniem im odpowiednich oznaczeń literowych. Szczegółowe zasady zapisu ustaleń tekstowych i graficznych planu reguluje ww. rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. § 8 ust. 2 tego aktu wskazuje, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową. Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Tutejszy organ stwierdził, że ustalenie w uchwale zmieniającej, będącej przedmiotem kontroli tut. organu, terenów oznaczonych następującymi symbolami: 2MW (rysunek zmiany planu nr 3), 1MNS, 2KR (rysunek zmiany planu nr 6), 2MNW – MNB, 3MW (rysunek zmiany planu nr 7), 1RZP (rysunek zmiany planu nr 8), 4MNW – MNB (rysunek zmiany planu nr 10), 1KOR, 1UB, 1ZP, 4MNW, 3KR (rysunek zmiany planu nr 12), spowodowało wyeliminowanie z części graficznej uchwały zmienianej terenów odpowiednio oznaczonych następującymi symbolami: 14U, 77MN, 4KDD, 69MN, 1RU, 17MN,U, 3ZR, 4ZR, 4KP, przy jednoczesnym pozostawieniu zapisów ich dotyczących w części tekstowej uchwały zmienianej.

Tutejszy organ nie podziela stanowiska organu gminy, zgodnie z którym cyt.: „wobec braku na rysunku planu terenów z ww. symbolami, pozostawione w części tekstowej ustalenia dla tych terenów stały się bezprzedmiotowe, ich pozostawienie

nie ma żadnych skutków prawnych i nie uniemożliwia jednoznacznego powiazania części tekstowej z rysunkiem planu, bowiem wszystkie tereny wydzielone na rysunku planu mają w części tekstowej określone wymagane ustawą ustalenia. Kwestię tę rozwiązuje zasada lex posterior derogat legi priori – co oznacza, iż mimo braku wyraźnego wykreślenia symboli z tekstu zostają one uchylone z mocy prawa”.

Tutejszy organ stoi na stanowisku, że część tekstowa aktu prawa miejscowego zawiera obowiązujące normy prawne, a rysunek obowiązuje w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa uchwały. Oznacza to, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest zatem swoistym "uszczegółowieniem" części testowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. W ocenie tutejszego organu żaden przepis z mocy prawa nie uchyla zapisów części tekstowej aktu prawa miejscowego, w sytuacji kiedy nie ma ich odzwierciedlenia w części graficznej tego aktu.

W nawiązaniu do powyższego należy uznać, iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały i odwrotnie częścią graficzną uchwały, a częścią tekstową, które należy czytać łącznie, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania przedmiotowej zmiany planu miejscowego.

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).

Organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r. w związku z art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy zmieniającej, polegającym na naruszeniu ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy

Walce” przyjętego uchwałą nr LXXII/565/2023 Rady Gminy Walce z dnia 28 grudnia 2023 r.

Kontrolowaną uchwałą wprowadzono do uchwały zmienianej § 49a zawierający ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 1RZP, dla którego jako przeznaczenie podstawowe ustalono teren produkcji w gospodarstwie rolnym, hodowlanym, ogrodniczym, a jako przeznaczenie uzupełniające - zabudowę zagrodową. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, (w pkt 4 lit. g) ustalono maksymalną wysokość zabudowy na poziomie 15 m.

W tym miejscu wskazać należy, że obszar objęty przedmiotową zmianą planu miejscowego - wskazany na rysunku 8 zmiany planu, a dotyczący ww. terenu oznaczonego symbolem 1RZP, położony jest według zapisów studium w granicach strefy rolniczej produkcyjnej o symbolu RP1. Na stronie 104 Studium określa kierunki dotyczące zagospodarowania terenów w obrębie m.in. tej właśnie strefy, określając w pkt 2 maksymalną wysokość zabudowy cyt.: „ całkowita – 11 m, górnej krawędzi elewacji – 6 m, z następującymi wyjątkami: - silosy rolnicze – 15 m, panele fotowoltaiczne – 6 m”. Ponadto w pkt 3.4. Studium określono wytyczne do projektów planów miejscowych, z których wynika m.in., że cyt.: „określone w studium […] maksymalne wysokości zabudowy stanowią obowiązujące wielkości graniczne. Oznacza to, że w planach miejscowych nie można tych wskaźników przekroczyć przy planowaniu zmian zagospodarowania terenów”.

Z powyższych zapisów Studium jednoznacznie wynika, że jedynie dla silosów rolniczych można było ustalić parametr wysokości zabudowy na poziomie 15 m. Dla pozostałej dopuszczonej ustaleniami kontrolowanej uchwały zabudowy wysokość ta powinna być mniejsza, odpowiadająca przywołanym zapisom Studium.

W wyjaśnieniach złożonych w piśmie z dnia 1 października 2025 r. Wójt Gminy Walce zawnioskował o uchylenie pkt 18 w § 2 uchwały zmieniającej i rysunku zmiany planu nr 8 w związku z wykazanym naruszeniem.

Należy przychylić się do wniosku organu gminy, bowiem określone w studium parametry dotyczące wysokości zabudowy są prawnie wiążące dla Rady Gminy Walce przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z dnia 4 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Op 111/22 (prawomocny po oddaleniu skargi kasacyjnej Gminy Opole wyrokiem NSA z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1882/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podzielił stanowisko tutejszego organu nadzoru, że cyt.: „w sytuacji, gdy postanowienia

studium określają wskaźniki intensywności i wysokości zabudowy w sposób maksymalny, to postanowienia planu muszą być z nim zgodne. Nie są to bowiem wartości postulowane, lecz wartości graniczne", i dalej cyt.: „określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźników intensywności i wysokości zabudowy z przekroczeniem wartości sztywno wyznaczonych w studium oznacza, że plan jest rażąco sprzeczny z prawem, co obliguje do stwierdzenia jego nieważności w części lub w całości." Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, że cyt.: „nie może budzić wątpliwości, że o ile plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, o tyle treść studium nie może być poddawana dowolnej interpretacji, która prowadzi do zasadniczej zmiany jego postanowień w sytuacji, gdy z nadanej tymże postanowieniom przez ustawodawcę funkcji, jak i z samego ich brzmienia wynika, że stanowić one mają nieprzekraczalne ramy wyznaczające normy kształtujące ład przestrzenny na terenie gminy. W tenże sposób ocenić należy określony w Studium parametr maksymalnej wysokości zabudowy".

Wykazane naruszenie prawa uznać należy za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna tak ukształtować ww. parametr maksymalnej wysokości zabudowy, aby był on zgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Walce.

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie § 6 i § 11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) z powodu wprowadzenia do uchwały zmienianej wewnętrznie sprzecznych regulacji, budzących wątpliwości interpretacyjne, tj. dodanie § 30d pkt 3 lit. d i § 30d pkt 3 lit. h tiret pierwsze, w zakresie ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy w obrębie terenu oznaczonego symbolem 5MW.

Pierwszy ze wskazanych zapisów kontrolowanej uchwały w ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania ww. terenu ustala maksymalną wysokość zabudowy na poziomie 12 m. Drugi z zapisów różnicuje natomiast wskazany parametr w zależności od rodzaju zabudowy na ternie 5MNW, wskazując że cyt.: „maksymalna wysokość zabudowy:

- budynek mieszkalny – 12 m,

- budynek gospodarczy i garażowy – 5,5 m lecz nie więcej niż 4 m do górnej krawędzi ścian zewnętrznych,

- pozostała zabudowa – 4 m”.

Taki sposób sformułowania kwestionowanego przepisu prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych w zakresie jednoznacznego ustalenia dopuszczalnej wysokości zabudowy na przedmiotowym terenie i wprowadza brak jasności co do jego brzmienia. W tym miejscu wskazać należy, że z wyjaśnień organu gminy wynika, że cyt.: „podwójny zapis określający maksymalną wysokość zabudowy dla terenu 5MW jest błędem oczywistym, w związku z czym wnosi się o uchylenie lit. d w § 30d pkt 3”.

Tutejszy organ przychyla się do ww. wniosku Wójta Gminy Walce, bowiem § 6 w zw. z § 143 ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym. 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: „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 precyzyjne, 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.)”.

W zakresie naruszenia 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 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (z powodu braku określenia pełnego układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz braku określenia warunków

powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym - dotyczy terenu oznaczonego w części graficznej zmiany planu symbolem 1 MNW), tutejszy organ po ponownej analizie kontrolowanej uchwały odstąpił od zakwalifikowania tego naruszenia jako istotne, jednak z innych powodów niż zostało to opisane w wyjaśnieniach organu gminy.

W kontrolowanej uchwale wskazano, że dostępność komunikacyjna terenu 1MNW zapewniona jest z drogi 14 KDL przez teren 8KP, który zgodnie z zapisami tej uchwały stanowi teren komunikacji pieszo – rowerowej. W złożonych wyjaśnieniach organ gminy wskazał, ze cyt.: „zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych, drogi przeznaczone wyłącznie do ruchu pieszych i rowerów (a także osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego i in.) to drogi wewnętrzne. W świetle przepisów drogowych teren 8KP jest więc drogą wewnętrzną, zatem teren 1MNW ma dostęp do drogi zgodny z definicją zawartą w art. 2 pkt 14 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym".

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 14 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pod pojęciem dostępu do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W ocenie tutejszego organu dostęp ten zakłada zatem konieczność istnienia drogi, umożliwiającej ruch pojazdów, tak aby mógł on pełnić swoją funkcję. 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 terenu układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorakich służb (karetki pogotowia, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. Nie można zatem przyjąć, że każdorazowo ciąg pieszo – rowerowy zapewni odpowiedni dostęp terenu do drogi publicznej. W duchu tym wypowiedział się w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (sygn. akt II SA/Lu 120/21), który wysunął tezę, że w rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cyt.: „dostęp zakłada konieczność istnienia drogi,

umożliwiającej zarówno ruch pieszy, jak i ruch pojazdów. Ciąg pieszy takiej możliwości nie daje.”

Dokonując kwalifikacji istotności stwierdzonego naruszenia tutejszy organ wziął pod uwagę, że ww. teren 1MNW, zgodnie z rysunkiem zmiany planu nr 7, graniczy bezpośrednio z terenem 1KR, tj. terenem komunikacji drogowej wewnętrznej, jak również posiada istniejący faktyczny dostęp od drogi powiatowej ul. Opolskiej (teren oznaczony symbolem 14KDL w uchwale zmienianej). W konsekwencji powyższych ustaleń przyjęto, że wskazane naruszenie nie determinuje podjętego środka nadzoru wobec kontrolowanej uchwały.

Mając jednak na uwadze, że uchwała nr XXIV/162/2025 Rady Gminy Walce z dnia 9 września 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Walce – część 1 narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, a stwierdzone naruszenia mają konsekwencje dla całego aktu, orzeczono jak na wstępie.

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.

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