



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 maja 2026 r.

Poz. 1282

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.41.2026.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 7 maja 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 2026 r., poz. 538), **stwierdzam nieważność uchwały nr XXVI/211/26 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasiejów Wschód:**

1) w części tekstowej w zakresie:

- § 28 ust. 1 w zakresie symbolu: „4U-ZP”;
- § 28 ust. 3 pkt 1 lit. d;
- § 28 ust. 3 pkt 3 w zakresie symbolu: „4U-ZP”;
- § 28 ust. 4 pkt 1 lit. a tiret czwarte;
- § 28 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret czwarte;
- § 28 ust. 4 pkt 1 lit. c tiret czwarte;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4U-ZP.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 marca 2026 r. Rada Miejska w Ozimku podjęła uchwałę nr XXVI/211/26 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasiejów Wschód.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Ozimka przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 7 kwietnia 2026 r. 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 20 kwietnia 2026 r. wezwał organ wykonawczy gminy do przekazania brakujących obligatoryjnych elementów dokumentacji prac planistycznych. Organ gminy złożył wyjaśnienia oraz uzupełnił braki w dniu 28 kwietnia 2026 r.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 29 kwietnia 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 oraz możliwości składania wyjaśnień.

Burmistrz Ozimka skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i 4 maja 2026 r. złożył wyjaśnienia, które następnie zostały uzupełnione dnia 6 maja 2026 r.

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, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

1. Z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że 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.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa 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.). Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 tej ustawy przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy stosuje się w brzmieniu nadanym nowelizacją – w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem jej wejścia w życie. Zgodnie z przedstawioną dokumentacją prac planistycznych, Burmistrz Ozimka wystąpił w marcu 2025 r. po raz pierwszy o opinię w sprawie projektu miejscowego planu, a zatem należało stosować art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 września 2023 r.

Z treści ustaleń szczegółowych badanej uchwały, zawartych w § 28 ust. 4 pkt 1 lit. b i c wynika, że dla terenu usług lub zieleni urządzonej oznaczonego symbolem 4U-ZP nie ustalono następujących wskaźników: maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Oba wymienione wskaźniki, jak już wskazano, są obligatoryjnym elementem planu.

Zgodnie z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzeniem 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) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Mając na uwadze, że przeznaczeniem podstawowym terenu 4U-ZP są m.in. tereny usług, a więc niewątpliwie tereny związane z zabudową kubaturową, ustalenia uchwały, które pomijają ustalenie maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla tego terenu pozostają w sprzeczności z podstawową zasadą uwzględniania w planowaniu przestrzennym

ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego, wyrażająca się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, może być realizowana pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, w zgodzie z celami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz poszanowaniem interesu publicznego.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że podjęta uchwała nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 4U-ZP. W związku z powyższym w sposób oczywisty i istotny naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 4U-ZP, w rozumieniu art. 28 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy został również naruszony poprzez określenie dwa razy, w sposób odmienny, obligatoryjnego wskaźnika zagospodarowania terenu, tj. maksymalnego udziału powierzchni zabudowy dla terenu usług lub zieleni urządzonej oznaczonego symbolem 3U-ZP. W § 28 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret trzecie uchwały ustalono ww. wskaźnik na poziomie 0,2, natomiast w § 28 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret czwarte uchwały – na poziomie 0,6. Gmina w wyjaśnieniach wskazała, że w kwestii powyższych rozbieżności doszło do omyłki pisarskiej. Intencją gminy było wprowadzenie wartości tego wskaźnika na poziomie 0,2.

Wojewoda przychylił się do wyjaśnień złożonych przez gminę, co skutkowało usunięciem z treści uchwały § 28 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret czwarte uchwały. Stwierdzenie nieważności w tym zakresie, powoduje, że w sposób jednoznaczny będzie określony maksymalny udział powierzchni zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 3U-ZP, czyli zgodnie z ustaleniem § 28 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret trzecie uchwały - na poziomie 0,2.

3. Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie § 6 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 zdublowania w kontrolowanej uchwale ustaleń w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 3U-ZP (§ 28 ust. 4 pkt 1 lit. c tiret trzecie i czwarte uchwały).

§ 6. w zw. z § 143 ww. rozporządzenia stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 18/20, w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Z uwagi na konieczność zachowania czytelności i jednoznaczności ustaleń planu oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru zdecydował o wyeliminowaniu § 28 ust. 4 pkt 1 lit. c tiret czwarte uchwały, z uwagi na zdublowanie ustaleń w nim zawartych.

Wyjaśnienia Burmistrza Ozimka w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

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. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu uchwała nr XXVI/211/26 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasiejów Wschód może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Odnosnie eliminowanych ustaleń dla terenu 4U-ZP wskazać należy, że 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
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek