



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 maja 2026 r.

Poz. 1305

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.44.2026.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 12 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 XX.160.2026 Rady Miejskiej w Białej z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Biała.**

UZASADNIENIE

W myśl art. 85 i 86 ww. ustawy o samorządzie gminnym, tutejszy organ sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Białej podjęła uchwałę nr XX.160.2026 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Biała.

Burmistrz Białej, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 maja 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami nr 2 i 3. Następnie, pismem z dnia 6 maja 2026 r. poinformował, że cyt.: „nastąpił błąd techniczny przy przesyłaniu dokumentu (brak załącznika graficznego w uchwale) i uchwała ta musi być ponownie podjęta. W związku z powyższym nie zostanie przekazana Państwu dokumentacja planistyczna dla podjętego dokumentu”. Zwrócono się z prośbą o pilne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w związku z brakiem załącznika nr 2.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, w następującym zakresie.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ww. ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia - stanowią załączniki do tej uchwały. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy, Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Zgodnie natomiast z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 ze zm.), do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian, przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie (...). Zgodnie z brzmieniem dotychczasowym art. 20 ust. 1 ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,

oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Organ nadzoru ustalił, że przekazana uchwała nr XX.160.2026 Rady Miejskiej w Białej z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Biała nie zawiera załącznika nr 1, stanowiącego, zgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uchwały część graficzną planu w skali 1:1000, jak również nie zawiera załącznika stanowiącego rozstrzygnięcie rady gminy o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. W tym miejscu wskazać również należy, że na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały tj. 29 kwietnia 2026 r. nie wszedł w życie plan ogólny Gminy Biała.

Pierwszą z przewidzianych w art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłanek oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest przesłanka materialnoprawna, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy. Są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Dla normatywnego wyznaczenia zawartości planu znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy, zaś dla standardów dokumentacji planistycznej - przepisy wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenia wykonawczego (por. np. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2018, wyd. 10, teza 4 do art. 28).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującym na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Część tekstową planu stanowi treść uchwały, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Część graficzna 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1266/18). Odtworzenie normy prawnej zapisanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwe jest jedynie poprzez zestawienie części tekstowej z graficzną. Normy prawne wyprowadza się (w przypadkach gdy akt prawny stanowi zarówno tekst uchwały jak i jej załącznik graficzny) zarówno z części opisowej, jak i części graficznej. Ponadto, w ocenie tutejszego organu, ustawodawca nie pozostawia 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. W związku z powyższym kontrola każdej uchwały planistycznej dokonywana przez organy nadzoru obejmuje m.in. 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.

Na gruncie niniejszej sprawy bezspornym jest, że kontrolowana uchwała została uchwalona i opublikowana w dzienniku urzędowym województwa bez wskazanego w jej § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i stanowiących integralną część uchwały, załącznika nr 1, stanowiącego część graficzną planu, jak również bez załącznika stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Wskazane załączniki stanowią obligatoryjne elementy uchwały w przedmiocie planu miejscowego. Ich brak stanowi o istotnym naruszeniu zasad, określających prawne wymogi ustanawiane dla aktów prawa miejscowego.

Tutejszy organ podziela stanowisko gminy w zakresie konieczności wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego. Przyjął również wyjaśnienia w zakresie nieprzekazania dokumentacji prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa przez organ nadzoru, w związku z zauważoną istotną wadą samej uchwały, skutkującą koniecznością podjęcia odpowiedniego środka nadzoru. Ocena prawidłowości procedury sporządzania planu nie jest bowiem możliwa do przeprowadzenia w pełnym zakresie w oparciu o dokumentację prac planistycznych przy braku części graficznej tego planu. Tutejszy organ nie miałby bowiem przykładowo możliwości weryfikacji uwzględnienia (bądź nie) wniosków i uwag interesariuszy, czy też stanowisk organów opiniujących i uzgadniających projekt przedmiotowego planu miejscowego.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazują, że uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna, a o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała nr XX.160.2026 Rady Miejskiej w Białej z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Biała, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione.

Niezależnie od powyższego tutejszy organ zauważa, że z tytułu i treści uchwały wynika, że intencją Rady Miejskiej w Białej była zmiana obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Biała. Przy sporządzaniu takiej zmiany należało uwzględnić art. 27 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje, że tryb zmiany planu ma być taki, w jakim był on uchwalany, jak również § 82 - § 97 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). Zgodnie z przepisami rozporządzenia zmiana (nowelizacja) aktu polega na uchyleniu niektórych jego przepisów, zastąpieniu niektórych przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu nowych przepisów. Przepisy te znajdują zastosowanie każdorazowo, gdy dokonywana jest zmiana planu. Podkreślić należy, że tutejszy organ zwracał uwagę na konieczność stosowania wymogów prawidłowej legislacji w tym zakresie we wskazaniach nadzorczych z dnia 26 marca 2024 r. znak IN.VII.743.6.21.2024.OJ wobec uchwały inicjującej procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Biała.

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
Zastępcą Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek