



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 2 października 2026 r.

Poz. 2454

Podpisany przez:

Joanna Maria Pietrzykowska

Data: 02.10.2026 14:11:47



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.84.2026.EW WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 października 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXIII/560/26 Rady Miasta Opola z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Czarnowąsy VI” w Opolu:**

1) w części tekstowej w zakresie:

- § 5 ust. 40;
- § 5 ust. 55;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2U;
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5US-Z.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2026 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr XXXIII/560/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Czarnowąsy VI” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 2 września 2026 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 29 września 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 miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Prezydent Miasta Opole w piśmie z dnia 30 września 2026 r. odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Opolskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały 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. 20 ust. 1 i 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 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.) poprzez ustalenie przeznaczeń terenów i sposobu zagospodarowania i zabudowy terenów w sposób sprzeczny z ustaleniami obowiązującego Planu Ogólnego Opola (przyjętego uchwałą nr XXIV/399/25 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2025 r.).

Ustalenia planu ogólnego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie do art. 13a ust. 7 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan ogólny to akt prawa miejscowego, z którym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, badana jest zgodność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przez zgodność planu miejscowego z planem ogólnym rozumie się ustalenie w planie miejscowym m.in. przeznaczenia terenu mieszczącego się w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren (art. 20 ust. 3 pkt 1 lit. a). Przyjęte w planie ogólnym profile funkcjonalne strefy wiążą zatem organ stanowiący gminy przy sporządzeniu planu miejscowego. Związanie to dotyczy sytuacji, gdy plan ogólny został już uchwalony i funkcjonuje w obrocie prawnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2026 r. sygn. akt II SA/Gl 239/26).

W kontrolowanej uchwale za niezgodne z ustaleniami Planu Ogólnego Opola należy uznać:

- wyznaczenie terenu usług sportu i rekreacji lub zieleni o symbolu 5US-Z na obszarze strefy otwartej o symbolu 14SO, której profile funkcjonalne nie dopuszczają przeznaczenia związanego z usługami sportu i rekreacji,
- ustalenia dla terenu usług o symbolu 2U wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej 30%, na obszarze strefy usługowej o symbolu 19SU, gdzie wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie wynosi 40%.

Prezydent Miasta Opole, w wyjaśnieniach wskazał, że przedmiotowy plan miejscowy cyt. „sporządzany był w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przed zmianą z 24 września 2023 r., w sposób nie naruszający ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Opola. Z pierwotnej interpretacji przepisów przejściowych wynikało, że plan ten będzie oceniany w oparciu o Studium, w którym teren objęty był strefą zieleni 13.7.Z jednostki urbanistycznej Czarnowąsy. Odpowiednio przy opracowaniu Planu Ogólnego Opola tereny położone w powyższych strefach co do zasady objęte zostały strefami otwartymi.”

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ww. ustawy zmieniającej, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zachowują moc wyłącznie do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie. Studium przestaje być elementem polityki przestrzennej gminy i nie można badać zgodności aktu prawnego z dokumentem, który już nie istnieje. Przepisy przejściowe pozwalają dokończyć procedurę według dawnych kroków formalnych, ale nie zwalniają z obowiązku merytorycznej zgodności z obowiązującym prawem miejscowym (planem ogólnym).

Plan Ogólny Opola wszedł w życie z dniem 18 stycznia 2026 r. (30 dni po ogłoszeniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego). Zgodnie z przekazaną dokumentacją procedury planistycznej, projekt przedmiotowego planu miejscowego został udostępniony do uzgodnień i opiniowania, dnia 5 lutego 2026 r. Już na tym etapie projekt musiał być bezwzględnie zgodny z planem ogólnym. Organ gminy miał ustawowy obowiązek dostosować projektowane zapisy do ram i stref planistycznych planu ogólnego.

Prezydent Miasta Opole, w wyjaśnieniach wskazał również, że cyt. „wyznaczenie terenu sportu i rekreacji o symbolu 5US-Z wynikało z uwzględnienia istniejącego sposobu zagospodarowania (boisko sportowe)”.

Zgodnie z art. 35 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tereny, które w planie miejscowym zmieniają przeznaczenie, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, a także dopuszcza się ich przebudowę i remont. Przepis ten służy ochronie stanu faktycznego do momentu realnego podjęcia nowej inwestycji. Jeżeli intencją organu gminy było merytoryczne i przestrzenne rozszerzenie usług sportu i rekreacji poza obszar istniejącego boiska sportowego, zamiar taki musiał zostać uprzednio zainicjowany i usankcjonowany w planie ogólnym. Plan miejscowy nie może samodzielnie kreować stref rozwoju usług tam, gdzie plan ogólny na to nie pozwala. Próba sankcjonowania takiego rozszerzenia z pominięciem ustaleń planu ogólnego stanowi przekroczenie władztwa planistycznego gminy i istotne naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego.

W zakresie niezgodności wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu usług oznaczonego symbolem 2U, Prezydent Miasta Opola wyjaśnia cyt.: „obniżenie wskaźnika (...) wynikało z uwzględnienia uwagi zgłoszonej do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego”.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie i nie mogą uzasadnić wprowadzenia do ustaleń planu miejscowego zapisów sprzecznych z planem ogólnym. Procedura rozpatrywania uwag do projektu planu miejscowego, choć stanowi kluczowy element partycypacji społecznej, nie ma charakteru absolutnego i nie może prowadzić do naruszenia hierarchii aktów planistycznych. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 1 lit. b tiret pierwszy ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązkiem organu gminy jest zapewnienie zgodności wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej z ramami wyznaczonymi w planie ogólnym.

Organ nadzoru wskazuje również na niekonsekwencję w działaniach organu gminy. W przypadku rozpatrywania uwag zgłoszonych do wyłożenia do publicznego wglądu przedmiotowego planu miejscowego, uwaga o liczbie porządkowej 9 została prawidłowo uwzględniona jedynie w części, właśnie ze względu na niezgodność z Planem Ogólnym Opola. Powyższe dowodzi, że organ miał pełną świadomość wiążącego charakteru aktu nadrzędnego. W konsekwencji, analogiczną zasadą należało objąć uwagę o liczbie porządkowej 6, odnoszącą się do terenu o symbolu 2U. Organy nie mogą stosować kryterium zgodności z planem ogólnym w sposób wybiórczy.

Uwagi mieszkańców lub inwestorów mogą być uwzględnione przez organ wyłącznie w takich granicach, w jakich dopuszcza to nadrzędny plan ogólny. Przekroczenie tych ram i przedłożenie woli wnioskodawcy nad wiążący akt prawa miejscowego wyższego rzędu jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania tego planu miejscowego, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały w tym zakresie.

Stwierdzając nieważność przedmiotowego planu miejscowego dla terenów oznaczonych symbolami 5US-Z oraz 2U, organ nadzoru uznał za konieczne wyeliminowanie ich z obrotu prawnego w całości, z uwagi na brak możliwości wydzielenia z nich części niedotkniętych wadą prawną bez naruszenia spójności całego aktu.

W odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5US-Z, wadliwość polega na bezprawnym rozszerzeniu przeznaczenia pod usługi sportu i rekreacji (US). Wyeliminowanie z treści uchwały wyłączenie samego symboli i przeznaczenia US przy jednoczesnym pozostawieniu niezmiennionej części graficznej, doprowadziłoby do rażącej niezgodności części rysunkowej z częścią tekstową planu. Rysunek przestałby odzwierciedlać treść normatywną zawartą w tekście uchwały, co naruszałoby zasadę spójności i jednoznaczności aktu prawa miejscowego, o której mowa w § 8 ust 2 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 przypadku terenu 2U, stwierdzenie nieważności w całości jest bezpośrednią konsekwencją wyeliminowania wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźnik ten należy do obligatoryjnych parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Teren o przeznaczeniu usługowym nie może funkcjonować w obrocie prawnym bez określonego minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

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.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu uchwały nr XXXIII/560/26 Rady Miasta Opola z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Czarnowasy VI” w Opolu, może on funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Odnosnie eliminowanych ustaleń dla terenów 5UZ-S oraz 2U 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