



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 2 marca 2026 r.

Poz. 496

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.5.2026.MM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 27 lutego 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 2024 r., poz. 1130 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały nr XXIV/186/26 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 26 stycznia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasiejów Południe:**

1) w części graficznej w zakresie:

- terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 29MNW, 30MNW, 31MNW, 35MNW, 52MNW, 4MNW-U;

2) w części tekstowej w zakresie:

- § 25 ust. 1 w zakresie symboli „29MNW”, „30MNW”, „31MNW”, „35MNW”, „52MNW”;
- § 25 ust. 3 pkt 1 lit. cc;
- § 25 ust. 3 pkt 1 lit. dd;
- § 25 ust. 3 pkt 1 lit. ee;
- § 25 ust. 3 pkt 1 lit. ii;
- § 25 ust. 3 pkt 1 lit. yz;
- § 26 ust. 1 w zakresie symbolu „4MNW-U”;
- § 26 ust. 3 pkt 1 lit. d;
- § 35 ust. 1 w zakresie symbolu „24KR”;
- § 39 pkt 2 lit. a w zakresie symbolu „4KR”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Ozimku podjęła uchwałę nr XXIV/186/26 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasiejów Południe.

Działając na podstawie art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Ozimka przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 29 stycznia 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy piśmie z dnia 29 stycznia 2026 r. (data wpływu do siedziby tut. organu 03 lutego 2026 r.) przekazano ponadto dokumentację prac planistycznych, również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

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/GI 430/18).

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 13 lutego 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 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił organy gminy Ozimek o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Burmistrz Ozimka w piśmie z dnia 18 lutego 2026 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 trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Miejskiej w Ozimku została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. z naruszeniem:

1. Art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 65 ust. 1 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 w sposób sprzeczny z ustaleniami Studium.

Z ww. artykułu wynika, że ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Z treści ustaleń szczegółowych badanej uchwały, zawartych w:

·§ 25 ust. 1 pkt 1 i 2 wynika, że dla terenów 29MNW, 30MNW, 31MNW, 35MNW, 52MNW ustalono przeznaczenia: podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oraz uzupełniające – tereny usług (za wyjątkiem usług handlu wielkopowierzchniowego), tereny zieleni urządzonej;

·§ 26 ust. 1 pkt 1 i 2 wynika, że dla terenu 4MNW-U ustalono przeznaczenia: podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, tereny usług oraz uzupełniające – tereny zieleni urządzonej.

Ww. tereny położone są według zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ozimek (uchwała nr XLII/382/22 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 31 stycznia 2022 r.) w granicach strefy terenów dolinnych z wykluczeniem zabudowy. Ww. Studium na stronie 135 określa główne kierunki kształtowania terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Są to m. in. cyt.: „ochrona przed zmianą przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów I – III klasy bonitacyjnej”, „wykorzystanie terenu na cele produkcji rolniczej i ograniczaniu przeznaczania na cele nierolnicze”.

W wyjaśnieniach Burmistrza Ozimka przekazanych w piśmie z dnia 18 lutego 2026 r., wskazano, że przeznaczenie dla ww. terenów cyt.: „zostało dokonane w oparciu o wydane pozwolenia na budowę oraz decyzje o warunkach zabudowy”. Organ nadzoru nie może przyjąć tych wyjaśnień.

Studium jest dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Wprowadzenie w planie miejscowym funkcji mieszkaniowej na terenach, które w ww. Studium zostały przeznaczone pod tereny dolinne wykluczone z zabudowy stanowi bezpośrednio naruszenie przepisów prawa.

Organ gminy, tworząc plan miejscowy ma obowiązek przeanalizować wydane decyzje o warunkach zabudowy, ale nie ma obowiązku ich przenoszenia do planu miejscowego. Gmina może zmienić zdanie co do przeznaczenia terenu, o ile mieści się to w granicach ustaleń w Studium. Jeśli gmina chce zmienić przeznaczenie na zgodne z wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy, powinna najpierw zmienić Studium (bądź wprowadzić przeznaczenie tych terenów na etapie projektu nowego dokumentu planistycznego jakim jest Plan Ogólny Gminy). Wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprzecznych ze Studium nie uprawnia gminy do uchwalenia planu miejscowego powielającego te błędy.

Nowy plan miejscowy nie unieważnia prawomocnych (ostatecznych) pozwoleń na budowę. Pozwolenie na budowę chroni prawa nabyte osób prywatnych w zakresie realizacji konkretnego zamierzenia, jednak nie daje organom gminy uprawnienia do uchwalania aktu prawa miejscowego (plan miejscowy) w sposób sprzeczny z dokumentem wyższego rzędu w hierarchii planistycznej, jakim jest Studium.

2. § 6 i § 11 z 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) poprzez ustalenie błędnej obsługi komunikacyjnej terenów. Z przywołanych przepisów wynika, że ustawy i uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Z treści ustaleń szczegółowych badanej uchwały, zawartych w:

·§ 26 ust. 3 pkt 1 lit. d wynika, że dla terenu 4MNW-U ustalono obsługę komunikacyjną poprzez teren 26KR. Z analizy części graficznej wynika natomiast, że teren 26KR nie leży bezpośrednio przy terenie 4MNW-U;

·§ 39 pkt 2 lit. a wynika, że dla terenu 1IW ustalono obsługę komunikacyjną poprzez teren 4KR. Z analizy części graficznej wynika natomiast, że teren 4KR nie leży bezpośrednio przy terenie 1IW;

W wyjaśnieniach Burmistrza Ozimka przekazanych w piśmie z dnia 18 lutego 2026 r., wskazano, że ustalenie obsługi komunikacyjnej terenu 4MNW-U od terenu 26KR oraz terenu 1IW od terenu 4KR cyt.: „jest błędem literowym”. Burmistrz Ozimka argumentował dodatkowo, że tereny 4MNW-U oraz 1IW są obsługiwane z innych terenów dróg. Organ nadzoru nie może przyjąć tych wyjaśnień.

Ustalenie obsługi komunikacyjnej od terenu, który nie leży bezpośrednio przy tym terenie może wprowadzać w błąd odbiorcę przedmiotowego planu miejscowego stanowiącego akt prawa miejscowego. Ustalenia dotyczące zasad obsługi komunikacyjnej muszą być precyzyjne i jednoznaczne. Mimo, że teren posiada dostęp do innych dróg, wadliwe i nieprawdziwe określenie jednej z dróg jako źródła obsługi komunikacyjnej prowadzi do niepewności prawnej i generuje ryzyko dla inwestora/mieszkańca oraz organu administracji architektoniczno-budowlanej.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 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), poprzez brak możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 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 rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia wskazuje, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób

umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową. Część graficzna planu jest zatem swoistym "uszczegółowieniem" części tekstowej. 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.

Z treści ustaleń szczegółowych badanej uchwały, zawartych w § 35 ust. 1 wynika, że zawarto ustalenia dla terenu 24KR. Z analizy części graficznej planu wynika natomiast, że teren ten nie został wyznaczony.

W wyjaśnieniach Burmistrza Ozimka przekazanych na piśmie z dnia 18 lutego 2026 r. wynika, że cyt.: „Po analizie części graficznej planu miejscowego, rzeczywiście okazuje się, że na rysunku nie występuje teren 24KR. Przeoczenie wynika z faktu, iż w programie QGIS (w którym sporządzano plan) teren taki w atrybutach występuje, jednakże nie posiada geometrii, czyli fizycznie na rysunku nie występuje”.

Część tekstową planu stanowi treść uchwały, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i 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 WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1266/18).

W związku z powyższym kontrola każdej uchwały planistycznej dokonywana przez organy nadzoru obejmuje 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.

Wyjaśnienia Burmistrza Ozimka w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Ozimku nr XXIV/186/26 z 26 stycznia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasiejów Południe, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczymi przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione.

Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym ma na celu doprowadzenie 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.

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