



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 19 lutego 2026 r.

Poz. 408

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.8.2026.EW WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 18 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 XIX/144/2026 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z 26 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Zawadzkie.**

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Zawadzkiem podjęła uchwałę nr XIX/144/2026 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Zawadzkie.

Burmistrz Zawadzkiego, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 2 lutego 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami. Z kolei w dniu 30 stycznia 2026 r., zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Zawadzkiego przedstawił Wojewodzie Opolskiemu przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych 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/Gl 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy 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.) oraz § 7 ust. 1 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), a także § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest uchwaleniem załącznika nr 1 o nazwie „załącznik nr 1a przebieg granic krajobrazów priorytetowych w postaci mapy poglądowej” oraz załącznika nr 2 o nazwie „załącznik nr 1b przebieg granic krajobrazów priorytetowych w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych EPSG-2177”.

Zgodnie z ww. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy uchwała rada gminy [...] rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz 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 stanowi załącznik do tej uchwały”. Załączniki o numerach 1a i 1b zgodnie z nadaną im nazwą nie stanowią ani rozstrzygnięć, ani części graficznej, więc uchwalenie ich w postaci załączników nie posiada podstawy prawnej. Ustawodawca wprost określił elementy uchwały planistycznej oraz jej załączników i charakter tej regulacji należy interpretować jako katalog zamknięty. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i ma zachować zasady legalizmu, zgodnie z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 468) - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Ustawa nie przewiduje możliwości dołączenia dodatkowych załączników o charakterze normatywnym lub quasi-normatywnym (np. „mapy poglądowej” lub „przebiegu granic w postaci wykazu współrzędnych”), ich wprowadzenie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Wprowadzenie załącznika, który nie jest częścią graficzną lub nie stanowi rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 20 ust. 1 i nie ma umocowania ustawowego powoduje problem charakteru prawnego. Dodatkowo wprowadzenie załącznika o charakterze wyłącznie „poglądowym” zaciera granicę między treścią normatywną a informacyjną i może prowadzić do niejasności interpretacyjnych, co narusza „Zasady techniki prawodawczej”.

„Załącznik nr 1a” posiada elementy części graficznej (określenie skali, wskazanie kierunku północy, legendę, granicę obszaru objętego planem miejscowym), jednakże nie spełnia wszystkich wymagań wymienionych w § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (określenie przeznaczenia terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu), a także nie jest zgodny z uchwałą nr IX/80/2025 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Zawadzkie, gdzie w § 1 ust. 1 uchwalono o przystąpieniu do zmiany w zakresie ustaleń zawartych w części tekstowej, nie graficznej.

Określając w planie miejscowym granice podlegające ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w tym granice obszarów krajobrazów priorytetowych wynikających z audytu krajobrazowego województwa, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy wprowadzić je jako oznaczenie w rysunku planu stanowiącym część graficzną. W przedmiotowym przypadku należałoby uzupełnić istniejącą część graficzną zmienianej uchwały.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest zasadne w związku z uzgodnieniem z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym (art. 17 pkt 6b tiret 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Przedmiotowa uchwała otrzymała uzgodnienie w drodze postanowienia nr 140 z dnia 7 października 2025 r. Zarządu Województwa Opolskiego (znak pisma DRP-RZP.7634.4.100.2025), po uprzednim przedstawieniu poprawionej wersji projektu planu miejscowego zawierającej załączniki nr 1a i 1b. Wcześniejsza wersja projektu uchwały nie zawierała ustaleń dotyczących krajobrazów priorytetowych przyjętych w audycie krajobrazowym i Zarząd Województwa Opolskiego odmówił uzgodnienia (postanowienie nr 108 z dnia 5 sierpnia 2025 r. o znaku DRP-RZP.7634.4.72.2025). Stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie ww. załączników, które stanowiły podstawę merytorycznej oceny dokonanej przez organ uzgadniający, prowadzi do zerwania związku pomiędzy treścią uzgodnienia a ostatecznym kształtem przedmiotowej uchwały. Oznacza to, że uzgodnienie nie dotyczy już uchwały w jej z rzeczywistym brzmieniu, co może rodzić wątpliwości co do prawidłowości dochowania procedury planistycznej.

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*