



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 kwietnia 2026 r.

Poz. 962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.7.2026.MM/EW WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 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 XXIII\187\2026 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Głogówek w obrębach Głogówek, Winiary i Wielkie Oracze w gminie Głogówek.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Głogówku podjęła uchwałę XXIII\187\2026 Rady Miejskiej w Głogówku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Głogówek w obrębach Głogówek, Winiary i Wielkie Oracze w gminie Głogówek.

Działając na podstawie art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Głogówka przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 lutego 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Dnia 24 lutego 2026 r. Wojewoda Opolski, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wezwał Burmistrza Głogówka o przekazanie dokumentacji prac planistycznych dla przedmiotowego planu. Przy piśmie z dnia 27 lutego 2026 r. (data wpływu do siedziby tut. organu 4 marca 2026 r.) przekazano 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/Gl 430/18).

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 26 marca 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 Głogówek o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Burmistrz Głogówka w piśmie z dnia 1 kwietnia 2026 r. odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Opolskiego udzielone odpowiedzi stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Miejskiej w Głogówku została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. z naruszeniem:

1. Art. 17 pkt 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 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.) oraz § 11 ust. 1 pkt 3 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), z powodu nie zawarcia w dokumentacji prac planistycznych dowodu doręczenia zawiadomienia o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejskiej komisji urbanistyczno-architektonicznej.

2. Art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwsze i czwarte ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 11 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z powodu nie zawarcia w dokumentacji prac planistycznych dowodu doręczenia wystąpienia o opinię o projekcie planu miejscowego do miejskiej komisji urbanistyczno-architektonicznej oraz dowodu doręczenia wystąpienia o uzgodnienie projektu planu miejscowego z organem bezpieczeństwa państwa (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wezwano o uzupełnienie dokumentacji prac planistycznych o brakujące dokumenty. Gmina nie przedłożyła tych dokumentów, informując, że cyt. „Nie posiadamy potwierdzenia odbioru przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu”, „Nie posiadamy potwierdzenia odbioru przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną wystąpienia o zaopiniowanie projektu planu”, „Nie posiadamy potwierdzenia odbioru przez organ bezpieczeństwa państwa (ABW)”.

Zgodnie z art. 17 pkt 2 i 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ gminy zobowiązany jest do zawiadomienia właściwych organów oraz do uzyskania wymaganych uzgodnień i opinii. Obowiązki te mają charakter obligatoryjny i stanowią element konieczny do prawidłowego przeprowadzenia procedury planistycznej. Realizacja wskazanych obowiązków musi być nie tylko faktyczna, lecz także odpowiednio udokumentowana w aktach sprawy. Brak wymienionych potwierdzeń uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, że procedura planistyczna została przeprowadzona zgodnie z wymogami ustawowymi. W konsekwencji nie jest możliwe zweryfikowanie, czy wszystkie właściwe organy zostały prawidłowo zawiadomione oraz czy zapewniono im realną możliwość zajęcia stanowisko. Brak stosownych potwierdzeń w aktach sprawy nie może być zastąpiony domniemaniem prawidłowości działania. Podsumowując brak ww. potwierdzeń stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co skutkuje stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru doszło również do naruszenia kolejnych przepisów prawa:

3. § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu poprzez brak ustaleń w części tekstowej dla pasa zieleni izolacyjnej w obrębie terenu 1U-P, wyznaczonego w części graficznej planu.

4. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez nieustalenie minimalnej liczby miejsc do parkowania w części tekstowej uchwały dla:

- a. przeznaczenia uzupełniającego terenu 2U-P (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej),
- b. lokali mieszkalnych dopuszczonych w budynkach w obrębie terenu 4U-P.

5. § 6 i § 11 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 ustalenia dla terenu 1MW minimalnej liczby miejsc do parkowania określonej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 26 ust. 7 pkt 2 kontrolowanej uchwały), w sytuacji kiedy ustalenie przeznaczenia tego terenu nie obejmuje zabudowy jednorodzinnej.

We wszczęciu postępowania nadzorczego zwrócono również uwagę na ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy. Dla terenu o symbolu 1MW ustalono następujące maksymalne wysokości: 12 metrów dla budynków usługowych oraz 6 metrów dla pozostałych budynków i budowli. Analiza projektowanych zapisów w zestawieniu z istniejącym zagospodarowaniem terenu (istniejący budynek) wykazuje ich całkowitą nieadekwatność względem stanu faktycznego. W ocenie organu nadzoru, przyjęcie parametru maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie 6 metrów dla terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, stanowi o wewnętrznej sprzeczności projektowanych ustaleń z istniejącą zabudową. Wyznaczenie tak niskiego limitu wysokości de facto uniemożliwia realizację funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej w sposób ekonomicznie i technicznie uzasadniony, co czyni powyższy zapis martwym i niespójnym z istniejącym przeznaczeniem terenu.

W odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, Burmistrz Głogówka nie przedstawił wyjaśnień na ww. zarzuty. W piśmie z 1 kwietnia 2026 r. wniesiono o cyt. „derogację całej uchwały nr XXIII\187\2026 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 30 stycznia 2026 r. co pozwoli, w oparciu o przepisy art. 28 ust 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na wprowadzanie niezbędnych zmian i doprecyzowanie kwestii zapewnienia minimalnej liczby miejsc do parkowania, lokalizacji zieleni izolacyjnej oraz kwestii wysokości zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1MW w sposób nie budzący wątpliwości. W kwestii terenu 1MW ideą zmiany planu było umożliwienie lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o wysokości do 12,0 m”.

Naruszenie § 8 ust. 2 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczy braku możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu poprzez brak ustaleń w części tekstowej dla pasa zieleni izolacyjnej w obrębie terenu 1U-P, wyznaczonego w części graficznej planu. Jak wynika z załącznika nr 1-C do uchwały, na obszarze objętym planem miejscowym wyznaczono pas zieleni izolacyjnej w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem 1U-P. W § 27 kontrolowanej uchwały, zawierającym szczegółowe ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 1U-P, nie ustalono zasad zagospodarowania dla pasa zieleni izolacyjnej. Z kolei w § 28 uchwały, zawierającym ustalenia dla terenu o symbolu 2U-P, w ust. 5 występują ustalenia szczegółowe dotyczące pasa zieleni izolacyjnej, pomimo braku jego występowania w części graficznej. Powyższe stanowi naruszenie zasad spójności części tekstowej i graficznej planu oraz prowadzi do braku jednoznacznych ustaleń planistycznych dla wskazanego obszaru, co skutkuje istotną wadą uchwały.

Zgodnie z art. 15 pkt 2 ust. 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, co zostało ustalone w kontrolowanej uchwale z naruszeniem prawa, w następujący sposób:

Minimalną liczbę miejsc do parkowania dla terenów terenu o symbolu 2U-P ustalono w § 28 ust. 8 kontrolowanej uchwały, a dla terenu 4U-P w § 30 ust. 8. Ustalenia dotyczą parkingów dla terenów produkcyjnych, składów, magazynów oraz usług. Jednakże teren o symbolu 2U-P w § 28 ust. 2 pkt 2 ustala przeznaczenie uzupełniające: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a teren o symbolu 4U-P w § 30 ust. 5 pkt 1 dopuszcza „lokale mieszalne zajmujące nie więcej niż 20% powierzchni całkowitej budynku”. W kontrolowanej uchwale nieuregulowano więc minimalnej wymaganej liczby miejsc postojowych względem ww. terenów, co w konsekwencji może prowadzić do nie zapewnienia odpowiedniej i wystarczającej liczby takich miejsc względem realizowanej na tych terenach zabudowy oraz przesądza o braku obligatoryjnego elementu kontrolowanej uchwały.

Minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 297/19: „(...) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”. Ustalenie miejsc parkingowych, powinno zostać powiązane z zakresem lub rozmiarem planowanej działalności lub zabudowy, tak aby zachować proporcję pomiędzy sposobem zagospodarowania terenu, a jego dostępnością komunikacyjną.

Dodatkowo dla terenu 1MW (o przeznaczeniu: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z przeznaczeniem uzupełniającym w postaci usług) ustalono minimalną liczbę miejsc do parkowania dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 26 ust. 7 pkt 2 kontrolowanej uchwały), w sytuacji kiedy ustalenie przeznaczenia tego terenu nie obejmuje zabudowy jednorodzinnej. Wprowadzenie ustaleń właściwych dla innego rodzaju zabudowy prowadzi do wewnętrznej niespójności planu oraz narusza zasadę jednoznaczności i czytelności jego ustaleń (§ 6 i § 11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Głogówku nr XXIII\187\2026 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Głogówek w obrębach Głogówek, Winiary i Wielkie Oracze w gminie Głogówek, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione dla całego aktu.

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.

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