



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 maja 2026 r.

Poz. 1281

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.35.2026.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 7 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 XXVII/230/2026 Rady Gminy Rudniki z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ewid. 326, 327, położonych w obrębie Mostki w gminie Rudniki**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 marca 2026 r. Rada Gminy Rudniki podjęła uchwałę nr XXVII/230/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ewid. 326, 327, położonych w obrębie Mostki w gminie Rudniki.

Wójt Gminy Rudniki, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 1 kwietnia 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami. Z kolei w dniu 15 kwietnia 2026 r., zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Rudniki 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/GI 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z którym plan powinien określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, czyli określić układ komunikacyjny dróg wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, dostęp do określonej drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Ponadto, ustalając w planie miejscowym określone przeznaczenie należy uwzględniać zasady określone w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Skorelowany z określonym przeznaczeniem terenów układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorodnych służb (karetka pogotowia, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. W duchu tym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1174/19. Plan miejscowy powinien zatem być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości.

Gmina wyznaczyła teren o symbolu UZ teren usług zdrowia i pomocy dla którego w § 11 pkt 1 i 2 kontrolowanej uchwały, wskazano układ komunikacyjny oparty na drodze wewnętrznej w ramach wyznaczonego terenu symbolem KR, a powiązanie terenu KR z zewnętrznym układem komunikacyjnym poprzez zlokalizowaną poza granicami obszaru objętego planem drogę wewnętrzną.

Mając powyższe na uwadze, nie sposób uznać, że działki (budowlane) położone w granicach terenu o symbolu UZ przeznaczone pod tereny usług zdrowia i pomocy społecznej będą z całą pewnością posiadały wymagany przepisami prawa dostęp do drogi publicznej. Wskazany w granicach opracowania wyznaczony odcinek drogi o symbolu KR- teren komunikacji drogowej wewnętrznej nie posiada kontynuacji poza granicami opracowania, pomimo iż szerokość drogi spełnia wymagane warunki techniczne. Teren o symbolu UZ oraz teren KR położony jest w otoczeniu terenów, dla których nie wyznaczono obsługi komunikacyjnej. Bezpośrednio sąsiadujące tereny w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr XXVII/255/06 Rady Gminy Rudniki z dnia 27 lutego 2026 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia na terenie gminy Rudniki) przeznaczone są pod tereny gruntów ornych, tereny przeznaczone do zalesienia oraz tereny łąk. W związku z czym obsługa komunikacyjna terenu UZ nie została określona, z uwagi na brak powiązania z drogami publicznymi.

Odnosząc się do wyjaśnień przedłożonych przez Przewodniczącą Rady Gminy Rudniki w tym zakresie, zgodnie z którymi cyt.: „Istniejąca droga wewnętrzna od południa łączy się z drogą krajową nr 42, natomiast od północy posiada powiązanie z drogą gminną nr 101122O”, nie ma tutaj żadnego zastosowania i uzasadnienia w faktycznym stanie, o czym napisano powyżej.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że każde nowe powiązanie z drogą krajową, wymaga uzgodnienia z zarządcą tej drogi. W kontrolowanej uchwale teren wyznaczony symbolem KR nie przylega bezpośrednio do pasa drogowego, a więc formalnie nie wystąpił obowiązek uzgodnienia projektu planu w przypadku wskazanej drogi krajowej z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad. W związku z czym zarządca tej drogi nie został poinformowany i nie miał możliwości wypowiedzenia się w tym zakresie. Jeśli w obowiązującym miejscowym planie poza granicami kontrolowanej uchwały, nie wyznaczono drogi, która łączy wyznaczony teren o symbolu KR z drogą krajową ani drogą gminną, stwierdzić należy, że teren o symbolu UZ nie posiada dostępu do żadnej drogi.

Ustalenia planu miejscowego przesądzały między innymi o tym, które działki będą działkami przeznaczonymi pod zabudowę. Definicja działki budowlanej –zawarta w art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesądza o tym, że nieruchomość gruntowa, aby mogła otrzymać statut działki budowlanej musi mieć między innymi dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, a także spełniać wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Wykazane wyżej naruszenie prawa uznać należy za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna tak ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej dla tych terenów, aby zapewnić dostęp istniejących i potencjalnych działek do tego systemu, dzięki czemu będą one mogły zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie.

Reasumując, tereny te wymagają zaprojektowania odpowiedniego systemu komunikacji, co powinno nastąpić w ponowionej procedurze planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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