



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 15 czerwca 2026 r.

Poz. 1523

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.49.2026.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 15 czerwca 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), stwierdzam **nieważność uchwały nr XXII/194/2026 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 15 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Złotniki:**

1) w części tekstowej w zakresie:

–§ 2 pkt 9 w zakresie dodanego § 23a ust. 1 pkt 2 lit. f, tj. zwrotu:

„f) ciągów pieszych i rowerowych (w tym również szlaków turystycznych)”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 15 maja 2026 r. Rada Miejska w Prószkowie podjęła uchwałę nr XXII/194/2026 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Złotniki.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Prószkowa przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 22 maja 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 2 czerwca 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 o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Burmistrz Prószkowa w piśmie z dnia 8 czerwca 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 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. 17 pkt 6 lit. c ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 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 art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82).

Ustawa z dnia 3 lutego 1975 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 7 ust. 1 stanowi, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I dalej (ust. 2), że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem, że nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym miejscu wskazać należy, że na dzień podjęcia przed Radę Miejską w Prószkowie kontrolowanej uchwały, jak i w dniu wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, brak jest obowiązującego planu ogólnego gminy Prószków, w którym zostałby wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy.

Analiza terenu objętego ustaleniami zmiany planu wykazała, że dla gruntu rolnego w obrębie działek ewidencyjnych nr 614/128, 609/129, 641/133, 650/134 obręb Złotniki, jednostka ewidencyjna Prószków – obszar wiejski, oznaczonego w ewidencji gruntów jako ŁIII, w ramach terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami 1RN i 2RN ustalono jako przeznaczenie podstawowe: teren rolnictwa z zakazem zabudowy. Jednocześnie w zakresie przeznaczenia tych terenów dopuszczono lokalizację ciągów pieszych i rowerowych (w tym również szlaków turystycznych). Przebieg tych ciągów nie został jednak wyznaczony w części graficznej zmiany planu.

Powyższe ustalenie wprost dopuściło na ww. gruncie rolnym klasy III dodatkowe nierolnicze przeznaczenie gruntów. Jednocześnie w aktach sprawy nie został udokumentowany fakt, że grunty te objęte zostały decyzją właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze, choć obowiązek taki spoczywa na organach gminy na podstawie § 11 ust. 1 pkt 9 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).

Należy wskazać, że obowiązek wykazania zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych spoczywa na organie, który dokonuje zmiany przeznaczenia gruntów chronionych tą ustawą. W analizowanej sprawie obowiązek taki spoczywa na organach gminy Prószków. Zarówno zgody, jak i sporządzona na ich podstawie analiza stanu prawnego gruntów chronionych, powinny być składową dokumentacji prac planistycznych i uzasadnienia do uchwały w sprawie planu miejscowego. Tutejszy organ ustalił, że dla części działek ewidencyjnych nr 614/128, 609/129, 641/133, 650/134 obręb Złotniki, jednostka ewidencyjna Prószków – obszar wiejski, oznaczonych w ewidencji gruntów jako ŁIII, nie została przedłożona zgoda, o której mowa powyżej. Brak uzyskania takiej zgody należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego oraz istotnych naruszeń prawa. Stanowi to bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym oraz powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją.

W tym miejscu należy odnieść się do wyjaśnień Burmistrza Prószkowa, zgodnie z którymi cyt.: „tego rodzaju ciągi nie stanowią obiektów kubaturowych oraz mogą mieć charakter gruntowy, nieutwardzony bądź półutwardzony.

Realizacja takich ciągów nie powoduje konieczności podejmowania działań skutkujących zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. W konsekwencji nie prowadzi to do zmiany przeznaczenia terenu jako rolnego, a jedynie dopuszcza jego potencjalną formę dodatkową, uzupełniającą, fakultatywną formę urządzenia/zagospodarowania. Ponadto ciągi te mogą być realizowane w sposób nietrwale ingerujący w grunt. Z tego względu nie zachodzi potrzeba określania szczegółowych parametrów technicznych dla tych elementów”.

Organ gminy wywiódł, że ciągi pieszo-rowerowe mogą zostać zrealizowane jako nieutwardzone, nietrwale ingerujące w grunt, a samo dopuszczenie ciągów nie stanowi przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze. Tutejszy organ nie podziela powyższego stanowiska, bowiem na podstawie dodanego kontrolowaną uchwałą zmieniającą § 23a ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały niewątpliwie możliwa będzie realizacja ciągu pieszo - rowerowego w obrębie terenów oznaczonych symbolami 1RN i 2RN. Ustalenia kontrolowanej uchwały nie wskazują, że dopuszczono jedynie nieutwardzone ciągi pieszo-rowerowe, co oznacza, że na podstawie takich zapisów powstać może również obiekt wyasfaltowany na odpowiedniej podbudowie. Co więcej, nawet ewentualny nieutwardzony charakter tych ciągów zmienia przeznaczenie gruntu, bowiem nie będzie on w takiej sytuacji użytkowany i wykorzystywany jako rola, lecz jako element komunikacji pieszo - rowerowej. Podkreślić należy, że zmiana przeznaczenia to nie tylko przeznaczenie na cele budowlane, ale również jakiegokolwiek inne przeznaczenie terenu dotychczas rolniczego, na cele inne - przykładowo rekreacyjne. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 290/14, sąd uznał, że dopuszczenie na gruntach rolnych (klasa III) m.in. urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych, ścieżek spacerowych, tras rowerowych stanowi zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, która – bez uprzedniej zgody ministra – narusza art. 7 ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu.

W związku z niewyznaczeniem ww. ciągów w części graficznej zmiany planu, konsekwencją stwierdzonego istotnego naruszenia prawa jest stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu jedynie do części tekstowej, a więc § 2 pkt 9 w zakresie dodanego § 23a ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, tj. zwrotu: „f) ciągów pieszych i rowerowych (w tym również szlaków turystycznych)”.

W ocenie organu nadzoru doszło również do naruszenia § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z § 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), poprzez brak możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej uchwały zmienianej z częścią graficzną planu - w wyniku zmian wprowadzonych kontrolowaną uchwałą.

Szczegółowe zasady zapisu ustaleń tekstowych i graficznych planu reguluje ww. rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. § 8 ust. 2 tego aktu wskazuje, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową. Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Analiza kontrolowanej uchwały wykazała rozbieżności w zakresie lokalizacji obowiązującej i nieprzekraczalnej linii zabudowy w obrębie terenów oznaczonych symbolami 3MNW i 4MNW w części tekstowej i graficznej planu w wyniku wprowadzonych zmian. W § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały zmienianej (tj. uchwały nr X/71/2011 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 29 września 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Złotniki, gmina Prószków Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2011 r. nr 136, poz. 1653) wskazano, że cyt.: „ustala się nieprzekraczalne i obowiązujące linie zabudowy w następujących odległościach – 3 m od granicy cieków i rowów melioracyjnych”. Powyższy przepis uchwały zmienianej nie został wyeliminowany, ani zmodyfikowany zapisami kontrolowanej uchwały zmieniającej i pozostaje w mocy. Na rysunku zmiany planu, w obrębie terenów 3MNW i 4MNW, linie zabudowy: obowiązująca i nieprzekraczalna nie zostały wyznaczone równolegle oraz z zachowaniem ww. odległości 3 m od terenu oznaczonego symbolem 3WS, w obrębie którego zlokalizowany jest istniejący rów melioracyjny, lecz w sposób poprzeczny względem tego terenu oraz bezpośrednio przy nim.

Część tekstowa aktu prawa miejscowego zawiera obowiązujące normy prawne, a rysunek obowiązuje w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa uchwały. Oznacza to, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. 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.

W tym miejscu wskazać jednak należy, że kontrolowana uchwała zmieniająca wprowadziła nowe brzmienie § 24 uchwały. Zgodnie z § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały wprowadza się obowiązek pozostawienia wolnego pasa terenu przy rowach melioracyjnych i ciekach wodnych o szerokości minimum 3 m celem zapewnienia dostępu do rowów i cieków wodnych oraz umożliwienia ich konserwacji (w tym również urządzeń wodnych).

Z wyjaśnień organu gminy wynika, że cyt.: ustalenie § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały zmienianej bezpośrednio koresponduje z § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały zmieniającej i zostało wprowadzone jako regulacja wynikająca wprost z występowania cieków wodnych (terenów WS). [...] Pomimo niewyznaczenia w sposób graficzny nieprzekraczalnych lub obowiązujących linii zabudowy od strony terenów WS, brak ten nie oznacza luki regulacyjnej. Ograniczenia w zagospodarowaniu wynikają bowiem wprost z normy tekstowej nakładającej obowiązek pozostawienia pasa terenu przy ciekach wodnych, co w praktyce wyłącza możliwość lokalizacji zabudowy w jego obrębie. Tym samym funkcja tej regulacji jest równoważna”.

Tutejszy organ uwzględnił powyższe wyjaśnienia i okoliczności i nie zakwalifikował stwierdzonego naruszenia jako istotne. Zauważa jednak, że skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jednostki. Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05).

Wobec opisanej powyżej niezgodności części tekstowej z częścią graficzną planu w wyniku wprowadzonych zmian, wskazać należy, że organy Gminy Prószków muszą mieć na uwadze, że w obrocie prawnym nie powinny się znajdować uchwały dotknięte nawet nieistotnymi wadami prawnymi, gdyż taki stan rzeczy podważa zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Organ nadzoru stwierdził również naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez wykroczenie poza zakres spraw, do których uregulowania została upoważniona rada gminy. W kontrolowanej uchwale zmieniającej ustalono nowe brzmienie § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym cyt.: „linie rozgraniczające dróg: głównej (KDG) za zgodą zarządcy drogi, dojazdowych (KDD), ciągów pieszo - jezdnych (KDp), dróg wewnętrznych (KDW), drogi transportu rolnego (KDR) oraz terenów komunikacji drogowej wewnętrznej (KR) wyznaczone na rysunku planu są równocześnie liniami rozgraniczającymi sieci uzbrojenia technicznego”.

Rada Miejska w Prószkowie wprowadzając obowiązek uzyskania zgody zarządcy drogi, przekroczyła delegację ustawową wskazaną w art. 15 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie należy bowiem do kompetencji rady gminy, aby w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, warunkować przeznaczenie terenu, bądź możliwość lokalizacji danego obiektu budowlanego od zgody innego organu lub podmiotu. Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit b tiret trzecie właściwi zarządcy dróg uczestniczą w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego i mogą przedstawiać stanowisko względem rozwiązań przyjętych w projekcie planu bądź jego zmiany.

Z wyjaśnień organu gminy w tym zakresie wynika, że treść ww. ustaleń w odniesieniu do dróg głównych KDG pozostaje niezmienną względem uchwały zmienianej. Tutejszy organ uwzględnił, że taka norma prawna obowiązywała dotychczas i nie zakwalifikował powyższego naruszenia jako istotne.

Wskazuje jednak, że zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nieprzewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone podczas gdy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym, czyli aktem powszechnie obowiązującym, zawierającym normy bezwzględnie obowiązujące. Uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody od jakiegokolwiek podmiotu wymienionego w planie wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez radę gminy postanowień prawa miejscowego w zakresie ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem, z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższych ustaleń mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacje takie naruszają z kolei bez wątpienia ustawowo przyznane wyłącznie radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Tego prawa nie może ona scedować na inny podmiot. Zasada wyrażona w art. 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak jest podstawy prawnej, aby kompetencję do stanowienia przepisów prawa miejscowego rada gminy mogła przekazać na rzecz innego podmiotu. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych ustawą zasad planowania i procedury planistycznej. Z tego też względu nie sposób zaaprobować ponownego wprowadzenia w powyższych regulacjach planu miejscowego uzależnienia możliwości zmian zagospodarowania terenu od stanowiska innych podmiotów, tj. podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Szczególnie, że w wyniku nadawania nowego brzmienia § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały organy gminy miały możliwość dokonania prawidłowych regulacji w powyższym zakresie.

Wyjaśnienia Burmistrza Prószkowa w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

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.

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