DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 24 lipca 2026 r.

Poz. 1903

Podpisany przez:
Joanna Maria Pietrzykowska
Data: 24.07.2026 14:43:50

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.67.2026.KM
WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 23 lipca 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 XXV/217/2026 Rady Miejskiej w Wołczynie z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowania wsi Gierałcice dla rejonu północnego** w części tekstowej w zakresie:

- **§ 14 ust. 3 pkt 3 wyłącznie w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza produkcję energii z wykorzystaniem energii słonecznej, o mocy zainstalowanej nie większej niż 500 kW, zgodnie z przepisami odrębnymi na terenie o symbolu „3RZP";**
- **§ 33 ust. 2 pkt 4;**

U Z A S A D N I E N I E

Na sesji w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Wołczynie podjęła uchwałę nr XXV/217/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowania wsi Gierałcice dla rejonu północnego.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Wołczyna przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 26 czerwca 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 17 lipca 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 oraz możliwości składania wyjaśnień.

Przewodniczący Rady Miejskiej skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i 21 lipca 2026 r. złożył wyjaśnienia.

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, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538) 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 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).

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednym z etapów sporządzania projektu planu, którego brak odnotował tutejszy organ nadzoru przy sporządzaniu kontrolowanej uchwały, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

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 Wołczynie kontrolowanej uchwały, jak i w dniu wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, brak jest obowiązującego planu ogólnego gminy Wołczyn, w którym zostałby wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała, że dla gruntu rolnego w obrębie działki ewidencyjnej nr 678 obręb Gierałcice, jednostka ewidencyjna Wołczyn – obszar wiejski, oznaczonego w ewidencji gruntów jako RIIIb, w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3 RZP ustalono w planie przeznaczenie podstawowe: teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych. W § 33 ust. 2 pkt 4 kontrolowanej uchwały ustalono natomiast, że cyt.: „na terenie 3RZP dopuszcza się biogazownie” oraz w § 14 ust. 3 pkt 3 dopuszczono produkcji energii z odnawialnych źródeł z wykorzystanie energii słonecznej, o mocy zainstalowanej nie większej niż 500 kW, zgodnie z przepisami odrębnymi na terenach o symbolu RZP. Powyższe ustalenia wprost dopuściły na ww. gruncie rolnym klasy III przeznaczenie nierolnicze. 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 § 12 pkt 12 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), w związku z § 12 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).

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 Wołczyn. 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 działki nr 678 obręb Gierałcice, jednostka ewidencyjna Wołczyn – obszar wiejski, oznaczonego w ewidencji gruntów jako RIIIb, 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 Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wołczynie, zgodnie z którymi cyt.: „Instalacja OZE (do 500 kW) oraz biogazownia mają służyć obsłudze gospodarstw rolnych (auto konsumpcja energii, dywersyfikacja dochodów rolnika, przetwarzanie własnego obornika/gnojowicy), zatem grunty te nie tracą swojego charakteru rolniczego. Należy przypomnieć, iż za grunty rolne uznaje się również grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Zapis w mpzp wskazujący na powiązanie biogazowni z produkcją rolniczą wyklucza konieczność występowania o zgodę Ministra, ponieważ grunt formalnie pozostaje gruntem rolnym w strukturze gospodarstwa”.

Tutejszy organ nie podziela powyższego stanowiska, bowiem zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, także ich funkcjonowaniu (Dz. U. z 2023 r., poz. 1597) przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidujące możliwość lokalizacji zabudowy związanej z rolnictwem lub produkcją, lub magazynowaniem umożliwia również lokalizację biogazowni rolniczej (o ile spełnia ona określone warunki). Wprowadzenie do ustaleń miejscowego planu wprost sformułowanej możliwości lokalizacji biogazowni na rzeczonym terenie rolniczym stanowi nieuprawnione rozszerzenie ram kompetencyjnych i prowadzi do wadliwej modyfikacji przeznaczenia gruntu. O ile specustawa o biogazowniach rolniczych wprowadza ściśle ograniczone, warunkowe i celowe odstępstwa od ogólnych zasad ochrony gruntów dla zamkniętego katalogu inwestycji rolniczych, o tyle autonomiczne dopisanie takiej funkcji w tekście uchwały de facto ustanawia nową, uprzywilejowaną kategorię przeznaczenia terenu. Taka praktyka w sposób rażący omija ustawowe wymogi procedury ochrony gruntów rolnych klasy III i modyfikuje reżim prawny w stopniu znacznie szerszym, niż dopuszczają to przepisy rangi ustawowej. Stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego, skutkujące wadą nieważności w tym zakresie. Mając na celu zapobieżenie błędnej interpretacji zapisów planu, organ eliminuje ogólne sformułowanie dotyczące dopuszczenia biogazowni na terenie 3RZP. Jednocześnie, zauważyć należy, że realizacja biogazowni na cele rolnicze, na terenie 3RZP w dalszym ciągu będzie możliwa bezpośrednio na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Rozpatrując kolejną ujawnioną w przedmiotowym akcie niezgodność, podnieść należy, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych z dopuszczeniem lokalizacji instalacji fotowoltaicznych (OZE) o mocy do 500 kW nie zwalnia z obowiązku uzyskania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej. Tereny te podlegają dokładnie takim samym rygorom prawnym, jak każdy inny obszar, na którym planowana jest komercyjna infrastruktura energetyczna. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, lokalizacja urządzeń energii słonecznej na chronionych glebach klasy III (w tym IIIa i IIIb) zawsze stanowi zmianę użytkowania na cele nierolnicze i bezwzględnie wymaga przejścia procedury odrolnienia. W nawiązaniu do złożonych wyjaśnień i kwestii funkcji pomocniczej oze jako służącej obsłudze dla gospodarstw rolnych, jest uregulowana w art. 15 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków, wprost przyznaje uprawnienie do montażu na nich urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Zamierzenie to w żaden sposób nie skutkuje zmianą dotychczasowego, rolniczego przeznaczenia terenu określonego w miejscowym planie ani nie wymaga procedury wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

Wskazać należy, iż dopuszczenie w ustaleniach przedmiotowego planu produkcji energii wykorzystaniem energii słonecznej (OZE) o mocy do 500 kW na gruntach stanowiących użytki rolne klasy III, z pominięciem ustawowej procedury zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, stanowi rażące naruszenie istotnych zasad sporządzania planu. Stosownie do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ochrona gleb najwyższych klas bonitacyjnych (I–III) ma charakter bezwzględny, a zmiana ich przeznaczenia w planie miejscowym wymaga obligatoryjnej, uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Próba sankcjonowania lokalizacji takich inwestycji bez zachowania opisanego trybu ustawowego wprost wyczerpuje przesłanki określone w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w rzeczonej części.

Z uwagi na konieczność zachowania czytelności i jednoznaczności ustaleń planu oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru zdecydował o wyeliminowaniu § 33 ust. 2 pkt 4 oraz ustaleń odnoszących się w § 14 ust. 3 pkt 3 do terenu o symbolu „3RZP”.

Wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wołczynie 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. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu uchwała nr XXV/217/2026 Rady Miejskiej w Wołczynie z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zainwestowania wsi Gierałcice dla rejonu północnego może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

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

Magdalena Turek