



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 17 września 2026 r.

Poz. 2284

Podpisany przez:

Joanna Maria Pietrzykowska

Data: 17.09.2026 14:23:18



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.76.2026.EW WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 16 września 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 XXXII/262/2026 Rady Gminy Rudniki z dnia 31 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w gminie Rudniki:**

1) w części tekstowej w zakresie:

- § 10 pkt 2 i 3,
- § 15 w zakresie symbolu: „23MN” i „24MN”,
- § 19 pkt 2 lit. b w zakresie zwrotu „dróg wewnętrznych i”,

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 23MN,
- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 24MN.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 31 lipca 2026 r. Rada Gminy Rudniki podjęła uchwałę nr XXXII/262/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w gminie Rudniki.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Rudniki przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 18 sierpnia 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych (uzupełnioną w dniu 10 września 2026 r.) w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 4 września 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.

Wójt Gminy Rudniki w piśmie z dnia 10 września 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. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 i 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.) poprzez ustalenie przeznaczeń terenów w sposób sprzeczny z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudniki (uchwała nr XXXIII/236/2018 Rady Gminy Rudniki z dnia 27 lutego 2018 r.).

Ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Za niezgodne z zapisami studium należy uznać tereny oznaczone w części graficznej symbolem 23MN i 24MN, gdzie przeznaczeniem jest teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a dla którego kierunkiem zagospodarowania w ww. studium jest strefa rolno-leśna produkcyjna (oznaczona symbolem N.RL).

Studium, będąc aktem planistycznym gminy, określa jej politykę przestrzenną i wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu, to obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w kontrolowanym planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 159/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3302/19).

Wójt Gminy Rudniki, w wyjaśnieniach z dnia 10 września 2026 r. wskazał, że cyt.: „Zgodnie z charakterystyką strefy (N.RL) w jej granicach dopuszczalne jest wyznaczenie terenów zabudowy zagrodowej (...) Gmina Rudniki potwierdza stwierdzoną przez organ nadzoru rozbieżność informując, iż pierwotna wersja opracowania określała jako docelową dla przedmiotowych terenów jako zabudowę zagrodową natomiast w wyniku korekty wprowadzono sprzeczną z ustalenia studium zabudowę mieszkaniową jednorodziną.” Wójt Gminy Rudniki wnosi o cyt. „stwierdzenie nieważności kontrolowanej uchwały w części w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 23MN i 24MN”.

W związku z powyższym – w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudniki organ nadzoru stwierdził naruszenie ustaleń studium. Powyższe naruszenie musiało skutkować wyeliminowaniem terenów oznaczonych symbolem 23MN i 24MN.

Organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 4 pkt 11 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).

Stwierdzone naruszenie spowodowane jest zawarciem w badanej uchwale zapisów dopuszczających lokalizację dróg wewnętrznych na terenach rolnictwa oznaczonych symbolami 1RN i 2RN, przy jednoczesnym braku określenia parametrów tych dróg wewnętrznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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).

W ocenie tutejszego organu, jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy, o których mowa w przywołanym powyżej § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Zaniechanie określenia parametrów tych dróg stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wójt Gminy Rudniki, w wyjaśnieniach z dnia 10 września 2026 r. wskazał, że cyt.: „Drogi wewnętrzne dopuszczone w § 19 uchwały jako element zagospodarowania terenów rolnictwa z zakazem zabudowy nie stanowią elementu układu komunikacyjnego określonego w § 12 pkt 1 uchwały natomiast odnoszą się do wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych dróg dojazdowych do gruntów rolnych. Biorąc pod uwagę powyższe oraz funkcjonalność przedmiotowych dróg sprowadzającą się do obsługi komunikacyjnej upraw polowych a nie działek budowlanych w ramach wyznaczonych terenów zabudowy oraz brak kryteriów prawnych określających parametry przedmiotowych ciągów komunikacyjnych wskazuje się brak zasadności określania parametrów na etapie planu miejscowego.”

Organ nadzoru nie zgadza się ze stanowiskiem gminy. Układ komunikacyjny gminy, strukturyzowany w planie miejscowym, obejmuje całość powiązań transportowych na obszarze objętym planem. Drogi dojazdowe do gruntów rolnych, ze względu na swój charakter, generują specyficzny ruch pojazdów o gabarytach znacznie przekraczających standardowe samochody osobowe. Uznanie, że ciągi te nie tworzą układu komunikacyjnego ze względu na brak obsługi działek budowlanych, stoi w sprzeczności z faktyczną i planowaną funkcją transportową tych terenów.

Przywołany przez organ gminy art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprost definiuje te przestrzenie jako „drogi dojazdowe”. Każda droga, niezależnie od statusu własnościowego (publiczna/wewnętrzna) czy kategorii użytkowania gruntu (rolny/budowlany), służy celom komunikacyjnym. Skoro kontrolowana uchwała w §19 wprost dopuszcza „lokalizację dróg wewnętrznych”, to sankcjonuje powstanie nowych elementów sieci transportowej na obszarze rolnym.

Wykazane naruszenie prawa należy uznać 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 precyzyjnie ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej, poprzez obligatoryjne określenie parametrów tych dróg.

Organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ww. ustawy zmieniającej oraz § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez wykroczenie poza zakres spraw, do których uregulowania została upoważniona rada gminy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W § 10 pkt 2 kontrolowanej uchwały, Rada Gminy Rudniki określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym ustalając parametry takie jak: minimalną szerokość frontu działki powstałej w wyniku scalania i wymiany nieruchomości, minimalną powierzchnię działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do przyległego pasa drogowego. Ustalenia dotyczą całego obszaru objętego planem, w tym również terenów zabudowy zagrodowej (RZM) oraz terenów rolnictwa z zakazem zabudowy (RN).

Należy zauważyć, że w art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399 ze zm.), regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że kontrolowaną uchwałą Rada Gminy Rudniki dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej oraz terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, które stanowią tereny rolne (stosownie do art. 2 pkt 3 ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), naruszając tym samym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wójt Gminy Rudniki w wyjaśnieniach stwierdza, że cyt.: „Przyjmując, iż przywołane kryterium jest czytelne i jasne oraz wynika z aktu wyższego rzędu odstąpiono od literalnego wymieniania poszczególnych terenów podlegających przedmiotowej procedurze. Jednocześnie w celu rozwiania ewentualnych wątpliwości wskazuje się, iż w ocenie tutejszego organu uznając, parametry wskazane w § 10 pkt 2 uchwały odnoszą się wyłącznie do wyodrębnionych w granicach opracowania: terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, terenów produkcji lub usług”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, wskazać należy, że art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w powiązaniu z zasadami techniki prawodawczej, nakłada na organ uchwałodawczy obowiązek sformułowania norm jasnych i kompletnych. Odsyłanie do „aktów wyższego rzędu” lub domniemywanie intencji projektanta na podstawie ogólnych kryteriów stanowi niedopełnienie tego obowiązku. Plan musi precyzyjnie wyznaczyć granice stosowania nakazów i zakazów.

Stanowisko gminy wprost dowodzi wady legislacyjnej projektu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i przepisy tego aktu muszą być zrozumiałe same w sobie dla każdego adresata normy, a nie wymagać posilkowania się pismami interpretacyjnymi. Wyjaśnienia organu wydane na etapie nadzorczym nie mają mocy wiążącej dla przyszłych procesów administracyjnych.

Przyznane gminie, w art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, władztwo planistyczne oznacza ustalone ustawowo uprawnienie gminy do władczego kształtowania sposobu zagospodarowania terenu na jej obszarze i możliwość przeznaczania terenu pod określone funkcje. Nie ma ono jednak charakteru nieograniczonego i nie oznacza, że gmina ma pełną swobodę i dowolność w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie.

Konieczność ograniczenia władztwa planistycznego do ram wyznaczonych przez przepisy upoważniające wynika z ogólnych zasad tworzenia aktów normatywnych, wskazanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r., poz. 300). Zgodnie z § 115 rozporządzenia, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Przysługujące gminie władztwo planistyczne w zakresie scalania i podziału nieruchomości oraz kreowania ładu przestrzennego może być realizowane jedynie w oparciu o narzędzia prawne określone w art. 15 ust. 2 i 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy te nie dają radzie gminy uprawnienia do ustalania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, szczegółowych zasad i warunków scalania i wymiany gruntów w rozumieniu ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Wyjaśnienia Wójta Gminy Rudniki 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