



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 21 maja 2026 r.

Poz. 2174

Podpisany przez:

Krzysztof Stankiewicz

Data: 21.05.2026 14:53:02



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.100.2026.MT WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 14 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/91/2026 Rady Gminy Rudka z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w północnej części obrębu Rudka Gmina Rudka.

UZASADNIENIE

W dniu 30 marca 2026 r. Rada Gminy Rudka podjęła uchwałę nr XIV/91/2026, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 kwietnia 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. W dniu 14 kwietnia 2026 r. do organu wpłynęła dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały. W związku z powyższym należy zauważyć, że „*termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych*” (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W dniu 7 maja 2026 r. organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Rudka z prośbą o złożenie stosownych wyjaśnień w związku ze stwierdzonym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), zwanej dalej „u.o.g.r.l.” a także ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „upzp”. Pismem z dnia 11 maja 2026 r. Wójt Gminy Rudka udzielił wyjaśnień w zakresie kwestionowanych zapisów uchwały. Nie dają one jednak podstawy do odstąpienia od stwierdzenia nieważności uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała narusza w sposób istotny art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. poprzez przeznaczenie gruntów leśnych na cele rolne bez uprzedniego uzyskania zgody na powyższą czynność.

Jak stanowi art. 17 pkt 6 lit. c upzp wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 u.o.g.r.l. stanowi, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Z przedłożonej do uchwały dokumentacji prac planistycznych a także przesłanych

wyjaśnień Wójta Gminy Rudka wynika, że powyższe czynności dokonane zostały bez uzyskania wymaganych przepisami prawa zgód.

Zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18 brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, (w sytuacji gdy jest wymagana) na cele nierolnicze (nieleśne), stanowi naruszenie procedury uchwalania planu uzasadniające stwierdzenie jego nieważności w całości lub w części. W świetle art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z elementów sekwencji czynności podejmowanych przez organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), w ramach procedury planistycznej.

NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1379/07 podkreślił, że nie można podzielić poglądu, iż określanie przeznaczenia terenów jest wyłączną domeną organów planistycznych. Co prawda gminy dysponują w tej mierze szerokimi uprawnieniami, doktrynalnie zwanymi władztwem planistycznym, ale władztwo to nie oznacza i nie może oznaczać autonomii gminy w tym zakresie. Władztwo istnieje w takim zakresie, w jakim określają je ustawy. To ustawodawca, a nie gmina, decyduje o zakresie tego władztwa. Jeżeli zatem z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wynikają określone ograniczenia w rozstrzyganiu o przeznaczeniu terenów to niewątpliwie wiążą one gminę, a ich nieprzestrzeganie (naruszenie) skutkuje nieważnością planu w całości lub części.

Obowiązek dostarczenia powyższych zgód w dokumentacji prac planistycznych określa również § 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), dalej jako „rozporządzenie”, który stanowi, że przebiegu czynności, o których mowa w art. 17 i art. 67c ust. 1 ustawy (o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), sporządza się dokumentację prac planistycznych, składającą się ze zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wraz z wnioskiem o wyrażenie tej zgody albo informacji o braku konieczności uzyskania zgody.

W ocenie organu nadzoru doszło też do naruszenia art. 16 ust. 1 upzp poprzez sporządzenie załącznika graficznego do uchwały z wykorzystaniem mapy nienoszącej znamion mapy zasadniczej w myśl art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn zm.), zwanej dalej „p.g.k.”, jak również skali w jakiej został sporządzony załącznik.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 upzp plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. Analizowany plan miejscowy został sporządzony w skali 1:2000. Jednocześnie ani w uzasadnieniu uchwały, ani w dokumentacji planistycznej przekazanej Wojewodzie nie zawarto jakiejkolwiek informacji o ewentualnych okolicznościach uzasadniających możliwość zastosowania skali planu miejscowego innej niż 1:1000, co nie pozwala organowi zweryfikować zasadności przyjęcia załącznika graficznego w takiej formie.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 16 ust. 1 zd. 1 upzp plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Natomiast art. 2 pkt 7 p.g.k. stanowi, że poprzez pojęcie mapy zasadniczej rozumie się wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Rudka skoro prowadzony przez starostwo powiatowe państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny posiadał jedynie taki podkład mapowy, to w dokumentacji prac planistycznych powinno znaleźć się wyjaśnienie tej sytuacji wraz ze wskazanym w wyjaśnieniach pismem zawierającym informację o braku podkładu stanowiącego mapę zasadniczą. Skoro Wójt Gminy posiadał wiedzę z ośrodka geodezyjnego, że podkład mapowy nie jest mapą zasadniczą, to w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały nie powinien znaleźć się zapis, że „Rysunek planu sporządzony na mapie zasadniczej w skali 1:2000 stanowi załącznik Nr 1 do uchwały”.

Dodatkowo podkreślić należy, że załącznik graficzny do przedmiotowej uchwały nie zawiera wszystkich elementów charakterystycznych dla mapy zasadniczej, w tym: budynków, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych a także sporządzony został w sposób powodujący jego nieczytelność – oznaczenia konturów klasyfikacyjnych oraz oznaczenia działek ewidencyjnych zostały przedstawiony w taki sposób, że problematycznym jest ich odróżnienie i odszukanie konkretnej działki ewidencyjnej wraz z jej granicami.

Podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała narusza ww. rozporządzenie w zakresie błędnego stosowania oznaczeń graficznych dotyczących przeznaczenia terenów stosowanych w projekcie planu miejscowego. Zgodnie z zał. nr 1 do ww. rozporządzenia klasy terenu są reprezentowane na załączniku graficznym poprzez określone w nim oznaczenia graficzne. Na załączniku graficznym przedmiotowej uchwały błędnie zastosowano oznaczenie graficzne terenów zabudowy zagrodowej przypisując im oznaczenie graficzne przeznaczone dla terenów rolnictwa z zakazem zabudowy.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 czerwca 2009 r. sygn. akt II OSK 2106/15 plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. W konsekwencji należy uznać, że zastosowanie w załączniku do uchwały błędnych oznaczeń graficznych oraz przypisanie im odmiennego znaczenia powoduje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie spełnia wymogu czytelności oraz utrudnia jego jednoznaczne odczytanie.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, natomiast przepis art. 28 ust. 1 upzp jednoznacznie wskazuje, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska