



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 6291

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.76.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) i art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/29/2024 Rady Gminy Lelów z dnia 14 sierpnia 2024 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lelów dla określonych terenów położonych w sołectwach Biała Wielka, Nakło, Podlesie, Skrajniwa i Zbyczyce (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r. poz. 5607), w następującej części:

- 1) w tekście uchwały w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami: 2.1MNW, 2.1L i 2.1KDL:
  - a) § 1 ust. 4;
  - b) § 1 ust. 6 pkt 1 lit. b;
  - c) § 5 ust. 1 pkt 3;
  - d) § 8 ust. 1 w zakresie symbolu: 2.1MNW;
  - e) § 10 zdanie wstępne w zakresie symbolu: 2.1KDL;
  - f) § 10 pkt 1 lit. a;
  - g) § 10 pkt 2 lit. a;
  - h) § 15 zdanie wstępne w zakresie symbolu: 2.1L;
  - i) § 17 ust. 1 pkt 2;
  - j) § 18 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz § 18 ust. 2 pkt 2 lit. a w zakresie symbolu: 2.1MNW;
  - k) § 19 ust. 2, § 19 ust. 3 oraz § 19 ust. 4 w zakresie symbolu: 2.1KDL;
  - l) § 20 ust. 9 pkt 1 w zakresie symbolu: 2.1MNW;
- 2) § 6 pkt 6;
- 3) w zakresie rysunku planu – załącznik nr 2.

### **Uzasadnienie**

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym*, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej *ustawy* uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności *uchwały* w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 14 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Lelów podjęła *uchwałę w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lelów dla określonych terenów położonych w sołectwach Biała Wielka, Nakło, Podlesie, Skrajniwa i Zbyszycze*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 19 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Lelów przekazała organowi nadzoru *uchwałę* Nr V/29/2024, a w dniu 27 sierpnia 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej *uchwały* z prawem.

W dniu 5 września 2024 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 9 września 2024 r. Wójt Gminy Lelów złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Na wstępie należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 *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; zwanej dalej: *ustawą o zmianie*), wskazujący, że w przypadku, gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisy (art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 *upzp*) dotyczące definicji, części ustaleń z zakresu obowiązkowych i fakultatywnych elementów planu miejscowego, zakresu i skali projektu planu miejscowego oraz organów opiniujących i uzgadniających, stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą *ustawą o zmianie*. Natomiast, ze względu na fakt podjęcia *uchwały* intencyjnej po dniu 24 grudnia 2021 r., w tym przypadku obowiązują przepisy *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 – zwanego dalej: *rozporządzenie o mpzp*), jak stanowi § 12 ust. 1 tegoż *rozporządzenia o mpzp*. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności *uchwały* ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy *uchwały* i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Przepisy *ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2024 r., poz. 82 – zwanej dalej: *uogrl*), wskazują, że zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wskazana procedura jest jednym z podstawowych elementów wymaganych w procesie przygotowywania tego projektu planu, jeśli zachodzi potrzeba jej przeprowadzenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 *uogrl* przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie Ministra Klimatu i Środowiska) lub upoważnionej przez niego osoby (pkt 2), zaś pozostałych gruntów leśnych – zgody marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (pkt 5).

W świetle art. 2 ust. 2 *uogrl* gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach,
- 2) zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Natomiast zgodnie z art. 3 *ustawy z dnia z dnia 28 września 1991 r. o lasach* (Dz. U. z 2024 r., poz. 530), lasem jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związane z gospodarką leśną, zajęte pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

W dokumentacji prac planistycznych zamieszczono oświadczenie Wójta Gminy Lelów, w którym wskazano, że nie zachodzi potrzeba uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Analiza rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, wykazała, że w części południowej teren oznaczony symbolem 2.1MNW (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej) wyznaczony został na gruncie leśnym (LsV; część działki nr ewid. 359/1, 359/2 i 359/3). Potwierdza to *Uproszczony Plan Urządzenia Lasów* (obręb ewidencyjny: Zbyczyce; gmina: Lelów; powiat: częstochowski; na okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2026 r.; stan na 1.01.2017). Również z portalu *Bank danych o lasach* (utworzonym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i utrzymywanym przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, centralny punkt dostępu do informacji o zasobach leśnych i stanie lasów w Polsce, o którym mowa w art. 13a ust. 1 pkt 3 *ustawy o lasach* – dostępny pod adresem internetowym [www.bdl.lasy.gov.pl](http://www.bdl.lasy.gov.pl)) wynika, że wskazane grunty leśne podlegają pod Nadleśnictwo Koniecpol i stanowią lasy prywatne o funkcji gospodarczej (według stanu danych na 2017 r.). Grunty leśne zaś podlegają ochronie na mocy przepisu art. 3 ust. 2 cyt. *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. W związku z tym, w procedurze sporządzania przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodziła konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*, wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim przepisem odrębnym jest wskazany wyżej art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 *uogrl*. Zgoda wydana na podstawie tego przepisu rozstrzyga zagadnienie dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Stanowi ona podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia tych gruntów w planie miejscowym. W myśl art. 4 pkt 6 *uogrl* przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne rozumie się ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania. W niniejszej sprawie Wójt nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia, co oznacza, że nie mógł dopuścić realizowania na nich innego przeznaczenia niż leśne.

Gmina wskazała w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie, że przy sporządzaniu projektu planu wzięła pod uwagę dane zawarte w zbiorze bazy danych EGIP otrzymanym z Starostwa Powiatowego w Częstochowie. Następnie przywołała przepis art. 21 ust. 1 *ustawy* z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1990) jako podstawę m.in. planowania przestrzennego stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Ponadto podkreśliła, że wymieniona norma prawna wskazuje, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzanym na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

Jednak Wojewoda Śląski tej interpretacji nie podziela. Zmiana przeznaczenia gruntu na cele nieleśne wymaga bowiem weryfikacji ich statusu nie tylko w ewidencji gruntów i budynków. Należy ponadto przeanalizować, czy teren znajduje się w wydzieleniach leśnych według informacji zawartych w *Banku danych o lasach* oraz należy ustalić, czy dla tego terenu sporządzono plan urządzenia lasu – we własności Skarbu Państwa bądź, jak w rozpatrywanym przypadku, dla lasów prywatnych – uproszczony plan urządzenia lasu. Natomiast na konieczność aktualizacji ewidencji gruntów i budynków o ustalenia wynikające z uproszczonego planu urządzenia lasów wskazuje przepis art. 20 ust. 2 cyt. *ustawy o lasach*. Zatem rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w *Banku danych o lasach*, czy w uproszczonym planie urządzenia lasu a nieaktualnymi zapisami w ewidencji gruntów i budynków nie mogą być przesłanką decydującą o braku ochrony gruntów leśnych.

Jednym ze środków ochrony gruntów leśnych jest ograniczenie przeznaczenia na cele nieleśne. Zgodnie z art. 14 ust. 3 *ustawy o lasach*, grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przez wyznaczenie terenu lasu lub decyzja o warunkach zabudowy. A istotę prowadzonych działań na tym terenie leśnym określa art. 7 ust. 1 *ustawy o lasach*, który stanowi, że *trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów:*

- 1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
- 2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:
  - a) zachowanie różnorodności przyrodniczej,
  - b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych,
  - c) walory krajobrazowe,
  - d) potrzeby nauki;
- 3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;
- 4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;
- 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu **2.1MNW** nie można zaliczyć do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną. Planowane zagospodarowanie na tym terenie także nie może być uznawane za leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, a w związku z tym przeznaczenie tego terenu, które znajduje się w granicach wydzielenia leśnego, wymagało uzyskania zgody, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W procedurze podejmowania uchwały Nr V/29/2024 Rady Gminy Lelów z dnia 14 sierpnia 2024 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lelów dla określonych obszarów położonych w sołectwach Biała Wielka, Nakło, Podlesie, Skrajniwa i Zbyczyce nie uzyskano wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia lasu na cele nieleśne.

Ponadto Gmina, pomimo wezwania zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, nie wykazała, że we wcześniejszych procedurach sporządzania aktów planistycznych uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na inne niż leśne użytkowanie terenów.

Brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne na etapie opracowywania projektu planu jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego poprzez pominięcie wymienionych na wstępie czynności wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*, w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 *uogr*.

2. Przepis § 12 ust. 4 pkt 1 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225; zwane dalej – *rozporządzeniem o usytuowaniu budynków*) określa, że w zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej (uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273) dopuszcza się budowę budynku ścianą bez okien i drzwi bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na działce budowlanej o szerokości 16 m lub mniejszej. Natomiast w przedmiotowej uchwale przyjęto zapis § 6 pkt 6: dopuszcza się możliwość lokalizacji budynków przy granicy działki oraz w odległości 1,5 m od granicy działki w przypadku, gdy szerokość działki budowlanej nie przekracza 15,0 m.

Zatem uchwałodawca dopuszcza możliwość lokalizowania budynków mieszkalnych przy granicy działki oraz w odległości 1,5 m od granicy działki, ale w przypadku, gdy szerokość tej działki budowlanej nie przekracza 15 m, podczas gdy przywołane *rozporządzenie o usytuowaniu budynków* daje możliwość lokalizowania budynków mieszkalnych w odległości 1,5 m od granicy działki, przy szerokości tej działki – 16 m lub mniejszej. Zatem zmodyfikowano przepis *rozporządzenia o usytuowaniu budynków*.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych lub wykonawczych

i uzupełnienie ich przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast 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 V/29/2024 Rady Gminy Lelów z dnia 14 sierpnia 2024 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lelów dla określonych obszarów położonych w sołectwach Biała Wielka, Nakło, Podlesie, Skrajniwa i Zbyczyce, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Lelów rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Lelów.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**

#### **Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej**

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa.