



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 listopada 2025 r.

Poz. 6115

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.98.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r. poz. 527 i 680)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miasta Poręba z dnia 29 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części miasta Poręba – etap I.

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 29 września 2025 r. Rada Miasta Poręba podjęła uchwałę Nr XVI/124/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części miasta Poręba – etap I.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 30 września 2025 r. Rada Miasta Poręba przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 29 września 2025 Nr XVI/124/25, a w dniu 15 października 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 20 października 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

Na wstępie należy zauważyć, że 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.

Należy również zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 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 i z 2024 r., poz. 1824 oraz 2025 r., poz. 527 – dalej zwana: *ustawa zmieniająca*), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **w brzmieniu sprzed wymienionej nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.** z uwagi na fakt podjęcia uchwały intencyjnej Rady Gminy Poręba w dniu 27 czerwca 2022 r. Świadczy o tym również data wystąpienia o obowiązkowe opinie i uzgodnienia. W tym przypadku

o opinie i uzgodnienia wystąpiono w kwietniu 2023 r. a zatem przepisy *upzp* wymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1 *ustawy zmieniającej* stosuje się wg brzmienia obowiązującego przed zmianą przepisów.

W analizowanej uchwale doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 *upzp*, a także § 4 pkt 11 lit. b, § 4 pkt 7 lit. a 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 zwane: *rozporządzenie*) oraz § 25 ust. 1 w związku z § 143 *Zasad Techniki Prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – dalej zwane: *ztp*).

1) Naruszenie: art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, § 4 pkt 7 lit. a *rozporządzenia* oraz naruszenie § 25 ust. 1 *ztp*.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Natomiast § 4 pkt 7 lit. a *rozporządzenia* wskazuje, że ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*.

Dodatkowo, przepis § 25 ust. 1 *ztp* stanowi, iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”.

W przedmiotowej uchwale w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. g i lit. h ustalono różne maksymalne intensywności zabudowy:

g) *intensywność zabudowy: od 0,02 do 0,7*

h) *intensywność zabudowy: od 0,02 do 1,0*.

Poprzez ustalenie różnych maksymalnych intensywności zabudowy, dla terenu 1MNW-U, nie wiadomo, jaką wartość maksymalną można stosować przy realizacji zabudowy. Ustalając więc dwie różne maksymalne intensywności zabudowy nie ustalono w pełni zasad kształtowania zabudowy, w tym maksymalnej intensywności zabudowy. Powyższym nie spełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, § 4 pkt 7 lit. a *rozporządzenia* oraz § 25 *ztp*, gdyż przepis prawa, w tym prawa miejscowego, powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Potencjalny inwestor nie wie jaką maksymalną intensywność zabudowy będzie mógł zastosować.

Na tak postawiony zarzut Gmina pismem z dnia 22 października 2025 r. uzupełnionym w dniu 23 października 2025 r. wyjaśnia, że wszelkie działania planistyczne zostały przeprowadzone z najwyższą starannością i w pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, z uwzględnieniem stosownych zasad techniki prawodawczej. Odnośnie niejasności maksymalnej intensywności zabudowy zawartej w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. g i lit. h uchwały, Wiceprzewodniczący Rady Miasta Poręba tłumaczy, że ustalenie dwóch różnych wartości ma charakter oczywistej omyłki pisarskiej (technicznej) a nie merytorycznego błędu planistycznego. Intencją organu uchwałodawczego było rozróżnienie wskaźników intensywności zabudowy poprzez odniesienie do nadziemnej intensywności zabudowy (wartość 0,7) i intensywności zabudowy całkowitej (wartość 1,0). Błąd pisarski polegał na pominięciu w lit. g przymiotnika „nadziemna”. Zdaniem Gminy jest to wadliwość techniczna, która nie świadczy o istotnym naruszeniu prawa i nie paraliżuje procesu inwestycyjnego a omyłka może zostać skorygowana w drodze późniejszej zmiany uchwały.

Wojewoda przyjął wyjaśnienie Gminy, jednak stwierdza, że zaistniała sytuacja, będąca wynikiem omyłki, doprowadziła do istotnego naruszenia przepisów prawa.

Plan miejscowy, jako że stanowi prawo powszechnie obowiązujące na terenie gminy, musi być zapisany tak, by odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla każdego uczestnika procesu inwestycyjnego. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób konkretny i jednoznaczny. Także te, dotyczące ustalania takich regulacji, jak obowiązkowe wskaźniki, muszą być wyrażane w planie precyzyjnie i jednoznacznie. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia

20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1476/19¹⁾: *Plan miejscowy pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością.*

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18 słusznie zauważa, że: *plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości (...) na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.*

2) Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 11 lit. b rozporządzenia.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej są obowiązkową regulacją planu miejscowego, natomiast rozporządzenie doprecyzowuje, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych powinny zawierać określenie powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Zatem należy w planie miejscowym zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym terenów objętych planem.

Na części graficznej planu, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały wyznaczono teren 1MNW-U, dla którego w § 15 ust. 1 ustalono przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług, z wykluczeniem usług handlu wielkopowierzchniowego. Z kolei przepisem § 15 ust. 1 pkt 1 lit. m ustalono, że dostęp do terenu zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 4. Przywołany przepis § 12 dotyczy zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i brzmi: *obsługę komunikacyjną w zakresie ruchu samochodowego z dróg publicznych (KDD), znajdujących się w granicach opracowania planu.*

Należy zauważyć, że w planie nie określono powiązania układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Wskazano jedynie odwołanie do przepisów odrębnych, a więc dokonano iluzorycznego ustalenia tego powiązania brzmieniem § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały: *zachowanie ciągłości powiązań elementów pasa drogowego, w szczególności jezdni, ścieżek rowerowych, chodników w granicach obszaru planu oraz z zewnętrznym układem komunikacyjnym, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie dróg publicznych.*

Gmina wyjaśnia, że przepis § 12 ust. 1 pkt 3 planu w sposób obligatoryjny i bezwarunkowy nakłada na projektanta i inwestora obowiązek zapewnienia funkcjonalnego połączenia i ciągłości z układem komunikacyjnym znajdującym się poza granicami planu. Ponadto, w planie wyznaczono tereny dróg publicznych klasy dojazdowej oznaczone symbolami 1KDD, 2KDD. Jest to merytoryczne ustalenie planistyczne, określające podstawową zasadę funkcjonalną układu komunikacyjnego terenu objętego planem. Odwołanie się w dalszej części przepisu do przepisów odrębnych w zakresie dróg publicznych dotyczy wyłącznie technicznej realizacji tego powiązania, a nie samej jego zasady. W planie miejscowym, jako akcie prawa miejscowego, ustanowiono nadrzędną zasadę ciągłości i powiązania, co jest zgodne z rolą planu miejscowego i nie może być uznane za ustalenie iluzoryczne. W celu doprecyzowania tego elementu, Rada Miasta Poręba deklaruje wprowadzenie uzupełnienia części tekstowej planu, wskazującego wprost, że: *powiązanie układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym zapewniają tereny dróg dojazdowych 1KDD i 2KDD, zgodnie z przebiegiem przedstawionym na rysunku planu.*

Wojewoda przyjął tłumaczenie Gminy, jednak nie przychyła się do przytoczonej argumentacji, ponieważ nie przedstawiono i nie skonkretyzowano sposobu powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym dla terenu zabudowy. Niniejszy plan miejscowy ustala między innymi przeznaczenie 1MNW-U, czyli teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług. Można wysnuć wniosek, że do obsługi komunikacyjnej tego terenu, wyznaczono teren 1KDD, czyli teren drogi dojazdowej. Do terenu drogi dojazdowej przylega minimalnej szerokości (ok. 1 m–2 m) teren 2KDD, który również ma stanowić teren drogi dojazdowej. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta zezwoliła na uchwalenie swoistej enklawy zabudowy pośród istniejących lasów. Wyznaczone w planie drogi dojazdowe nie mają żadnej kontynuacji ani realnego przełożenia w terenie. W związku z czym nie ma możliwości powiązania wyznaczonego układu komunikacyjnego z istniejącym układem zewnętrznym.

¹⁾ źródłem wszystkich przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym wyroków jest Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej jest jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń. Bezpośrednim uszczegółowieniem przepisu ustawowego, zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 10, jest § 4 pkt 11 lit. a i b *rozporządzenia*, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych (lit. a), a także określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (lit. b). W planie miejscowym należy zatem zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i **jego powiązań z układem zewnętrznym** terenów objętym planem.

Skoro Rada Miasta zdecydowała się uchwalić plan przewidujący nowe tereny zainwestowania zabudowy mieszkaniowo-usługowej, które wymagają dostępu do drogi publicznej i tłumaczy, że są to tereny oznaczone symbolami 1KKD i 2KDD, to powinna również opisać powiązania tych terenów z układem zewnętrznym, czyli zapewnić terenom mieszkaniowo-usługowym odpowiednią dostępność komunikacyjną. Organ gminy, od początku procesu projektowania, powinien rozważyć, czy istnieje możliwość wytyczenia dróg, które będą znajdować się w oddaleniu od projektowanego lub istniejącego układu drogowego. Prawodawca lokalny ma obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną obszarów, jakie ten plan obejmuje. Skutkiem braku określenia powiązania z układem zewnętrznym może być de facto zablokowanie możliwości zagospodarowania działek albo nawet całych terenów zgodnie z ich przeznaczeniem w planie miejscowym, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów, w zestawieniu z wyjaśnieniami Gminy, prowadzi do wniosku, że konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie przedstawionych powyżej zarzutów.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miasta Poręba Nr XVI/124/25 z dnia 29 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części miasta Poręba – etap I, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, a stwierdzone naruszenia komunikacyjne mają konsekwencje dla całego aktu – w związku z czym, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

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

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.