



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 grudnia 2025 r.

Poz. 7209

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.108.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 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; zwanej dalej: *usg*) 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; zwanej dalej: *upzp*)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 18.150.2025 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 28 października 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ul. Oleskiej i Jaworowej w m. Starokrzepice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2025 r., poz. 6064).

### Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 *usg*, 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 28 października 2025 r. Rada Miejska w Krzepicach podjęła uchwałę Nr 18.150.2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ul. Oleskiej i Jaworowej w m. Starokrzepice. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp*, w dniu 29 października 2025 r. Rada Miejska w Krzepicach przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 18.150.2025, a w dniu 3 listopada 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 13 listopada 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.

1. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei § 4 pkt 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; zwane dalej: *rozporządzeniem o mpzp*) precyzuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia o mpzp*.

Zgodnie z rysunkiem przedmiotowego planu (arkusze 4 i 5, stanowiące elementy załącznika nr 1 do analizowanej uchwały) część terenów oznaczonych symbolami 26RZ i 27RZ (tereny zabudowy związanej z rolnictwem) położonych jest w odległości 50 m od istniejącego cmentarza (w legendzie wprowadzono

oznaczenia informacyjne – *cmentarz i strefy od cmentarza: 50 m od cmentarza, 150 m od cmentarza oraz 500 m od cmentarza*). Natomiast w żadnym przepisie przedmiotowej uchwały, w tym również w ustaleniach dla terenów 26RZ i 27RZ (§ 29 uchwały), nie uwzględniono przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu* (Dz. U. Nr 52, poz. 315; zwanego dalej: *rozporządzenie o cmentarzach*), a zatem nie odniesiono się do faktycznie możliwego sposobu zagospodarowania tych fragmentów terenów między innymi w kontekście możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących i/lub przechowujących żywność, zakładów żywienia zbiorowego oraz studni i ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych.

W § 3 ust. 1 *rozporządzenia o cmentarzach* stwierdza się jednoznacznie, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych powinna wynosić co najmniej 150 m, przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem podłączenia do sieci wodociągowej wszystkich budynków położonych w takiej odległości. Jednak odległość budynków mieszkalnych od granicy cmentarza w żadnym wypadku nie może być mniejsza niż 50 m.

Analiza rysunku planu miejscowego (arkusze 4 i 5) wykazała, że obszary objęte planem miejscowym położone w odległości 150 m od cmentarza są podłączone do sieci wodociągowej (tereny oznaczone symbolami: 25RZ, 26RZ, 27RZ, 28RZ). Natomiast w odległości do 50 m od cmentarza zlokalizowano fragmenty dwóch terenów 26RZ i 27RZ (zagospodarowanych – istniejąca zabudowa), dla których ustalono przeznaczenie – teren zabudowy związanej z rolnictwem (§ 29 pkt 1 uchwały). Zgodnie z tabelą stanowiącą załącznik nr 1 do *rozporządzenia o mpzp (Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego)*, teren zabudowy związanej z rolnictwem (klasa przeznaczenia terenu określona w poziomie 2) obejmuje następujące klasy przeznaczenia terenu (określone w poziomie 3):

- teren zabudowy zagrodowej (RZM),
- teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych (RZP),
- teren wielkotowarowej produkcji rolnej (RZW).

Zatem w ramach ustalonego przeznaczenia – teren zabudowy związanej z rolnictwem, na terenach 26RZ i 27RZ można między innymi lokalizować budynki mieszkalne (element zabudowy zagrodowej) oraz budynki (związane z produkcją rolną w tych gospodarstwach), w których może być produkowana i/lub przechowywana żywność, jak i zagospodarować samą powierzchnię terenu w tym celu. Realizację przeznaczenia tych terenów (26RZ i 27RZ) uniemożliwiają wskazane wyżej przepisy *rozporządzenia o cmentarzach* (§ 3).

Przepis § 3 *rozporządzenia o cmentarzach* ma zastosowanie nie tylko do nowo tworzonych cmentarzy, lecz także do nowo powstających budynków w pobliżu istniejących cmentarzy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 marca 2024 r. – sygn. II SA/Gd 709/23). Bowiem ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wokół cmentarza nie należy łączyć jedynie z faktem istnienia cmentarza na danym terenie, ale przede wszystkim z występowaniem realnych zagrożeń wynikających z pochowania na nim zmarłych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 czerwca 2023 r. – sygn. II SA/Ol 303/23). Dalej sąd administracyjny dookreślił, że błędne jest rozumowanie, że dla zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość mającego powstać cmentarza od budynków mieszkalnych zaś odległość budynków mieszkalnych od istniejącego już cmentarza istotna nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z istnieniem cmentarza jest takie samo w obu przypadkach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2017 r. – sygn. II OSK 2424/15).

A zatem ustalenia uchwały dotyczące terenów 26RZ i 27RZ poprzez brak uwzględnienia przepisów rozporządzenia o cmentarzach dokonano niezgodnie z prawem, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*.

2. W Dziale II zawierającym ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, Rada Miejska w Krzepicach, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (oznaczonych symbolami od 1MN-U do 3MN-U) oraz terenów zabudowy związanej z rolnictwem (oznaczonych symbolami od 1RZ do 38RZ), w przepisach: § 28 pkt 7 lit. d, § 28 pkt 8 lit. c, § 29 pkt 7 lit. d oraz § 29 pkt 8 lit. c uchwały, ustaliła: dopuszcza się sytuowanie budynków bezpośrednio przy granicy sąsiedniej działki lub w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki sąsiedniej, uwzględniając linie zabudowy określone na rysunku planu (w zależności od przeznaczenia danego terenu

przepis dotyczy: budynków mieszkalnych jednorodzinnych, usługowych, budynków gospodarczych i garażowych, a w ramach terenów związanych z rolnictwem dodatkowo budynków magazynowych i inwentarskich).

Tymczasem, stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., poz. 1225 z późn. zm.; zwane dalej: *rozporządzenie o budynkach*), budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż:

- 1) 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę tej granicy,
- 2) 3 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą bez okien lub drzwi w stronę tej granicy.

Jednocześnie w myśl § 12 ust. 2 *rozporządzenia o budynkach*, sytuowanie budynku zwróconego ścianą bez okien lub drzwi, dopuszcza się w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje taką możliwość. A zatem, sytuowanie budynku (zwróconego ścianą bez okien lub drzwi w stronę granicy działki) w odległości mniejszej niż 3 m, ale w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od działki sąsiedniej, lub bezpośrednio przy tej granicy, jest możliwe pod warunkiem, że wynika to z ustaleń planu miejscowego.

W omawianej sytuacji, poprzez ustalenia uchwały zawarte w § 28 pkt 7 lit. d, § 28 pkt 8 lit. c, § 29 pkt 7 lit. d oraz § 29 pkt 8 lit. c – prawodawca miejscowy dopuścił możliwość sytuowania budynków bezpośrednio przy granicy sąsiedniej działki lub w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki sąsiedniej, czyli de facto również w odległości mniejszej niż 1,5 m od granicy działki sąsiedniej. Tym samym, dopuszczając taką możliwość, Rada Miejska w Krzepicach naruszyła przepisy § 12 ust. 2, *rozporządzenia o budynkach* wyraźnie stanowiące, że jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego, można sytuować budynek zwrócony ścianą bez okien lub drzwi w stronę granicy działki sąsiedniej bezpośrednio przy granicy, bądź w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od tej granicy. Jednocześnie ustawodawca nie uprawniał Rady Miejskiej w Krzepicach do modyfikacji tego przepisu i dopuszczania lokalizacji budynków w odległości mniejszej niż 1,5 m od granicy działki. Sformułowany, w przywołanych jednostkach redakcyjnych uchwały, przepis planu miejscowego stanowi deformację przepisów § 12 *rozporządzenia o budynkach*, który jest aktem nadrzędnym w stosunku do planu miejscowego. Tutejszy organ stoi na stanowisku, że modyfikowanie materii zawartej w aktach prawa wyższego rzędu w aktach prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Podobne stanowisko wynika również z orzecznictwa sądów administracyjnych – za niedopuszczalną należy uznać modyfikację przez przepisy prawa miejscowego aktów hierarchicznie wyższych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. – sygn. II SA/Wr 1179/98). Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, która polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednakowoż normy prawa miejscowego muszą ściśle mieścić się w granicach delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2015 r. – sygn. akt IV SA/Gl 1247/14).

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. Konsekwencją ewentualnego stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części (w zakresie terenów 26RZ i 27RZ oraz przepisów § 28 pkt 7 lit. d, § 28 pkt 8 lit. c, § 29 pkt 7 lit. d oraz § 29 pkt 8 lit. c uchwały), z uwagi na modyfikację przepisów prawa wyższego rzędu, byłoby wkroczenie organu nadzoru w kompetencje organów gminy, bowiem skutkiem takiego orzeczenia byłoby pozbawienie potencjalnego inwestora możliwości sytuowania budynku w odległości nie mniejszej niż 1,5 od granicy sąsiedniej działki lub bezpośrednio przy tej granicy, a kształtowanie przestrzeni na terenie gminy należy do zadań własnych gminy – Wojewoda Śląski nie miał więc możliwości do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Krzepicach Nr 18.150.2025 z dnia 28 października 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ul. Oleskiej i Jaworowej w m. Starokrzepice, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, 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 *usg* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Krzepicach 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 Miejskiej w Krzepicach.

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.