



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 8101

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.119.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 grudnia 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 1436) 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/164/2025 Rady Gminy Porąbka z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Gminy Porąbka – sołectwa Bujaków – część 1, w następującej części:

- 1) § 5 pkt 1 lit. b tiret czwarte;
- 2) § 35 pkt 2 w zakresie wyrazów: *infrastrukturę techniczną w postaci sieci podziemnych*.

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 27 listopada 2025 r. Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr XXII/164/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Gminy Porąbka – sołectwa Bujaków – część 1.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 1 grudnia 2025 r. Rada Gminy Porąbka przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXII/164/2025 z dnia 27 listopada 2025 r., a w dniu 4 grudnia 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 9 grudnia 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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

Na wstępie wskazać należy, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 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 – dalej: *ustawa zmieniająca*), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. Świadczy o tym uchwała intencyjna Rady Gminy Porąbka, która została podjęta 29 kwietnia 2021 r. W tym przypadku zastosowanie ma również art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, który wskazuje, że przepisy art. 2 pkt 28-35 (dotyczące definicji nadanych zmianą ustawy), art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3

pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6, stosuje się w brzmieniu nadanym *ustawą zmieniającą*, gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie tej ustawy. O opinie i uzgodnienia wystąpiono przed 24 września 2023 r., a zatem regulacje wymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1 *ustawy zmieniającej* stosuje się wg brzmienia obowiązującego przed zmianą przepisów. Natomiast ze względu na fakt podjęcia **uchwały intencyjnej przed 24 grudnia 2021 r.**, w tym przypadku zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164 poz. 1587 – dalej: *rozporządzenie*).

I. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. przed wymienioną nowelizacją: Dz.U. z 2023 r. poz. 977 – dalej zwana: *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. Uzupełnieniem tej regulacji jest przepis § 4 pkt 6 *rozporządzenia*, który stanowi o tym, że ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z wymogami: *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*. Natomiast § 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: *ztp* stanowi, iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”.

Realizując ustawowy wymóg określenia powyższych parametrów (tj. maksymalnej wysokości zabudowy) gmina w § 5 pkt 1 lit. b przedmiotowej uchwały wprowadziła, w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzenne, ustalenia dotyczące kształtowania wysokości zabudowy:

- *wysokość budynków zgodnie z ustaleniami szczegółowymi w rozdziale 3,*
- *wysokość obiektów budowlanych nie będących budynkami, usytuowanych na gruncie – nie więcej niż 15 m, z zastrzeżeniem dopuszczenia wysokości szupów elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć do 50 m,*
- *wysokość urządzeń technicznych na dachach budynków – nie więcej niż 1/3 wysokości tego budynku oraz nie więcej niż 5 m,*
- *pozostałe obiekty budowlane – nie więcej niż 20 m;*

Zgodnie natomiast z definicją zawartą w § 3 pkt 13 uchwały pod pojęciem *wysokości zabudowy* należy rozumieć:

- a) *w przypadku budynków – wysokość, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,*
- b) *w przypadku obiektów budowlanych nie będących budynkami, usytuowanych na gruncie – wysokość mierzona od średniego poziomu terenu na obrysie obiektu do najwyższej położonej części tego obiektu, przy czym, jeżeli na tym obiekcie zamontowane są urządzenia lub inne elementy, to należy brać pod uwagę najwyższy punkt tego zespołu,*
- c) *w przypadku urządzeń technicznych na dachach budynków – wysokość mierzona od poziomu najniższego punktu przenikania się polaci dachu z elementami urządzenia, do najwyższego jego punktu wraz z instalacjami i urządzeniami, bez wliczania iglic masztów.*

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w przedmiotowej uchwale nie zdefiniowano „pozostałych obiektów budowlanych”, dla których ustalono wysokość inną jak dla budynków, obiektów nie będących budynkami, usytuowanych na gruncie czy urządzeń technicznych na dachach budynków.

Następnie poprzez ustalenie różnych wysokości dla ww. obiektów budowlanych nie wiadomo, jaką wysokość stosować przy ich realizacji. Ustalając więc dwie różne wysokości dla obiektów budowlanych w zasadzie nie ustalono zasad kształtowania zabudowy, w tym wysokości zabudowy dla obiektów budowlanych innych niż budynki i urządzenia techniczne na dachach budynków, co stanowi naruszenie ww. przepisów *upzp*. Taka regulacja stoi w sprzeczności nie tylko z obowiązkiem ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy, wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, ale również z obowiązkiem ustalenia zasad zagospodarowania terenów w sposób niebudzący wątpliwości. W konsekwencji w omawianym zakresie doszło do naruszenia zasady zawartej w § 25 ust. 1 (w związku § 143) *ztp*, gdyż przepis prawa, w tym prawa miejscowego, powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Gmina, w ramach wyjaśnień zwróciła się z prośbą o wykreślenie § 5 pkt 1 lit. b *tiret czwarte uchwały jako niezgodne z definicjami wysokości zabudowy określonymi w § 3 pkt 13 lit. od a do c. Ww. definicje nie określają sposobu mierzenia wysokości pozostałych obiektów budowlanych*, i utrzymanie w mocy uchwały Nr XXII/164/2025 Rady Gminy Porąbka z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Gminy Porąbka – sołectwa Bujaków – część 1 *poprzez jej częściowe uchylenie*.

W ocenie organu nadzoru Gmina, wprowadzając dodatkowe ustalenia dla obiektów innych niż wskazała w definicji „wysokości zabudowy” powinna w uchwale jasno wskazać co rozumie się pod pojęciem „pozostałe obiekty budowlane”. Brak w uchwale takiego wyjaśnienia powoduje, że zapisy są niejasne i budzą wątpliwość. Ustalając natomiast dwie różne wysokości dla obiektów budowlanych w zasadzie nie wiadomo, którą ze wskazanych w § 5 pkt 1 lit. b uchwały, wysokość należy stosować przy ich realizacji. Ponadto ustanowienie różnych parametrów dot. wysokości obiektów budowlanych może doprowadzić do konfliktów oraz dobrowolnych interpretacji na etapie sporządzania projektu budowlanego oraz uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności w zakresie określenia wysokości zabudowy dla *pozostałych obiektów budowlanych* (niezdefiniowanych przedmiotową uchwałą) doprowadzi do zgodności z ww. przepisami prawa.

II. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Jak wynika z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 82 – dalej zwana: *uogrl*) przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody na zmianę przeznaczenia, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazana procedura jest jednym z podstawowych elementów wymaganych w procesie przygotowywania projektu planu miejscowego, jeśli zachodzi potrzeba jej przeprowadzenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 *uogrl* przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- 1) *gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi,*
- 2) *gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, (...)*
- 5) *pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.*

Jak wynika z przytoczonych przepisów, gruntami wymagającymi uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne są między innymi grunty leśne Skarbu Państwa oraz pozostałe grunty leśne. W art. 2 ust. 2 *uogrl* zdefiniowano z kolei, co należy rozumieć przez grunty leśne. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Natomiast zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. z 2025 r., poz. 567), 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) *związany z gospodarką leśną, zajęty 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.*

Jak wynika z powyższego sieci infrastruktury technicznej podziemnej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną ani rolną, a także nie są uznawane za grunty leśne ani rolne, w rozumieniu *uogrl*. Dopuszczenie do realizacji ww. obiektów budowlanych na gruntach leśnych wymagało zatem wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W § 35 pkt 2 przedmiotowej uchwały na terenach o symbolach od 1L do 18L (tereny lasów) dopuszczono: *drogi do gruntów rolnych i leśnych związanych z produkcją leśną, ścieżki turystyczne i rowerowe, ścieżki dydaktyczne i miejsca widokowe, infrastrukturę techniczną w postaci sieci podziemnych, podziemnych ujęć wody oraz na wodach powierzchniowych, z zastrzeżeniem zachowania drożności lokalnych korytarzy ekologicznych.* Analiza przekazanej dokumentacji formalno-prawnej wykazała, że brak jest wymaganych zgód dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla lokalizacji ww. infrastruktury technicznej.

Skoro, stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* wójt, burmistrz, prezydent miasta zobowiązany jest do wystąpienia o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, to zauważyć należy, że ustawodawca w żaden sposób nie zwolnił organu gminy z tego obowiązku. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych wydawana jest w trybie decyzji administracyjnej. W postępowaniu tym, właściwy do wydania decyzji organ, rozstrzyga sprawę co do jej istoty, a jego władcze rozstrzygnięcie jest podstawą do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nieuzyskanie zgody oznacza więc niemożność uchwalenia planu miejscowego w zakładanym przez gminę kształcie.

Gmina, w piśmie nr OR.0004.57.2025 z dnia 11 grudnia 2025 r. zwróciła się o wykreślenie w § 35 pkt 2 w całości lub w zakresie słów: „infrastrukturę techniczną w postaci sieci podziemnych” zauważając, że o *dopuszczeniu sposobu zagospodarowania lasu decydują przepisy ustawy o lasach, w szczególności art. 3, w związku z tym wnioskowane wykreślenie nie wpłynie na ustalenia planu w zakresie gospodarki leśnej.*

W myśl art. 7 ust. 2 *uogrl* każde przeznaczenie gruntu leśnego, na cele inne niż leśne musi być poprzedzone uzyskaniem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – art. 7 ust. 1 *uogrl*, w zw. z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*. Podsumowując, przepis art. 7 ust. 1 *uogrl* stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważnym w tej części.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały 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 wymienionego naruszenia, uchwała Rady Gminy Porąbka Nr XXII/164/2025 z 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Gminy Porąbka – sołectwa Bujaków – część 1, 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 Porąbka 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 Porąbka.

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 wierzytelny odpis pełnomocnictwa.