



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 8103

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.131.2025 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 XVIII/131/2025 Rady Gminy Tworóg z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic: Tarnogórskiej, Wspólnej oraz Łącznej w Brynku, w następującej części:

- 1) w tekście planu miejscowego:
 - a. ustaleń dla części terenu oznaczonego symbolem 1.MN, zawartych w § 16 ust. 1 uchwały, dotyczących wyłącznie działki ewidencyjnej nr 278/130;
 - b. ustaleń dla części terenu oznaczonego symbolem 1.MNU, zawartych w § 16 ust. 2 uchwały, dotyczących wyłącznie działki ewidencyjnej nr 670/131;
 - c. ustaleń dla części terenu oznaczonego symbolem 2.ZN, zawartych w § 16 ust. 7 uchwały, dotyczących wyłącznie działek ewidencyjnych nr 524/4, 893/1, 892/1.
- 2) na rysunku planu miejscowego (załącznik Nr 1) w zakresie:
 - a. części terenu oznaczonego symbolem 1.MN, wyłącznie w obrębie działki ewidencyjnej nr 278/130 (Identyfikator: 241308_2.0002.278/130);
 - b. części terenu oznaczonego symbolem 1.MNU, wyłącznie w obrębie działki ewidencyjnej nr 670/131 (Identyfikator: 241308_2.0002.670/131);
 - c. części terenu oznaczonego symbolem 2.ZN, wyłącznie w obrębie działek ewidencyjnych nr 524/4, 893/1, 892/1 (Identyfikator: 241308_2.0002.524/4, 241308_2.0002.893/1, 241308_2.0002.892/1).

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 13 listopada 2025 r. Rada Gminy Tworóg podjęła uchwałę nr XVIII/131/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic: Tarnogórskiej, Wspólnej oraz Łącznej w Brynku

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w dniu 20 listopada 2025 r. Rada Gminy Tworóg przekazała organowi nadzoru uchwałę nr XVIII/131/2025 z dnia 13 listopada 2025 r., a w dniu 24 listopada 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 11 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 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 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), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. jeżeli przed tym terminem wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektu planu. Uchwała intencyjna Rady Gminy Tworóg została podjęta 17 maja 2021 r., a o opinie i uzgodnienia projektu miejscowego planu wystąpiono pismami z 17 sierpnia 2023 r.

Zakres przedmiotowy ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przed wymienioną nowelizacją (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 – dalej zwana: *upzp*) nakazuje uwzględnić w planowaniu przestrzennym wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, o czym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 przywołanej ustawy. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o zgodę 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 ustawy 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.

Analiza przekazanej dokumentacji planistycznej, rysunku planu miejscowego oraz informacji zawartych na stronie internetowej <https://www.bdl.lasy.gov.pl> Banku Danych o Lasach (dalej zwany: BDL) wykazała, że w przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia przepisów prawa w zakresie braku wymaganych zgód dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, położonych na części terenów, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN, 1.MNU, 2.ZN.

Na części terenu, oznaczonego symbolem 1.MN, dla którego w § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, stwierdzono prywatne grunty leśne oznaczone w BDL adresem leśnym: S130820002-1001-p-00, znajdujące się na działce ewidencyjnej nr 278/130 (Identyfikator: 241308_2.0002.278/130). W ewidencji gruntów i budynków grunt ten jest oznaczony jako użytek leśny – o symbolu „Ls V”. Również na części terenu, oznaczonego symbolem 1.MNU, dla którego w § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, stwierdzono prywatne grunty leśne, oznaczone w BDL adresem leśnym: S130820002-1001-ax-00, położone na działce ewidencyjnej nr 670/131 (Identyfikator: 241308_2.0002.670/131). Z kolei na części terenu oznaczonego symbolem 2ZN, dla którego w § 16 ust. 7 pkt 1 uchwały, ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zieleni nieurządzonej, stwierdzono obszary leśne własności Skarbu Państwa w zarządzie PGL Lasy Państwowe Nadleśnictwo Brynek. I tak: działka ewidencyjna nr 524/4 (identyfikator: 241308_2.0002.524/4), w BDL oznaczona została adresem leśnym: 02-03-1-03-347-k-00 z planem urządzenia lasu obowiązującym w latach: 2022 – 2031; działka ewidencyjna nr 893/1 (identyfikator: 241308_2.0002.893/1), w BDL oznaczona została adresem leśnym: 02-03-1-03-347-j-00 z planem urządzenia lasu obowiązującym w latach: 2022 – 2031, działka ewidencyjna nr 892/1 (identyfikator 241308_2.0002.892/1), w BDL oznaczona została adresem leśnym: 02-03-1-03-347-l-00 z planem urządzenia lasu obowiązującym w latach: 2022 – 2031 oraz adresem leśnym: 02-03-1-03-347-bx-00 z planem urządzenia lasu obowiązującym również w latach: 2022 – 2031. Zgodnie z pismem z dnia 05 sierpnia 2021 r. nr ZG.2210.4.2021.PK, Nadleśnictwa Brynek wskazano, że tereny tych trzech działek ewidencyjnych o użytku Ps, N, Ł (pastwiska trwałe, nieużytki, łąki trwałe), to obszary leśne własności Skarbu Państwa będące w zarządzie PGL Lasy Państwowe Nadleśnictwo Brynek.

Skoro, stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* wójt, burmistrz, albo prezydent miasta zobowiązany jest do wystąpienia o zgodę 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 z dnia 08 grudnia 2025 r., nr Grp.6721.1.3.2021 – będącego odpowiedzią na wezwanie o uzupełnienie dokumentacji formalno-prawnej o wnioski i zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne, stwierdziła, że analiza materiałów archiwalnych związanych ze sporządzeniem mpzp. uchwalonego w 2003 r. wykazała, że tereny te nie posiadały w tamtym czasie użytku „Ls” i w związku z tym: *nie posiada dokumentów wskazanych w wezwaniu, ponieważ zgodnie z ówczesnym stanem ewidencyjnym i procedurą planistyczną dokumenty takie nie były wymagane.*

W ocenie tut. organu nadzoru wypisy z ewidencji gruntów nie mogą być przesłanką decydującą o braku ochrony gruntów leśnych. W procedurze planistycznej organ wykonawczy gminy ma obowiązek zwrócić się o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na podstawie art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* jeżeli są one objęte planem urządzenia lasu mimo, że w ewidencji gruntów i budynków nie zostały określone jako użytek leśny (Ls). Ustalenia planu urządzenia lasu uwzględnia się bowiem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowi art. 20 ust. 1 *ustawy o lasach*. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok NSA z dnia 7 listopada 2023 r. sygn. akt II OSK 1615/23: „w procedurze planistycznej organ wykonawczy gminy ma obowiązek zwrócić się o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na podstawie art. 17 pkt 6 ppkt c) ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), jeżeli są one objęte Planem Urządzenia Lasu mimo, że w ewidencji gruntów i budynków nie zostały określone jako użytki leśne (Ls)”.

Jak wskazano powyżej, stosownie do przepisu art. 20 ust. 1 *ustawy o lasach*, sporządzając plan miejscowy gmina ma obowiązek uwzględnić ustalenia planu urządzenia lasu. Uwzględnienie to powinno

przejawiać się wystąpieniem o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne do stosownego organu, jako warunek konieczny do wypełnienia wymogu art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*.

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 rolnych i leśnych na cele inne niż rolne i 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 nr XVIII/131/2025 Rady Gminy Tworóg z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic: Tarnogórskiej, Wspólnej oraz Łącznej w Brynku 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 Tworóg 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 Tworóg.

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.