



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2026 r.

Poz. 3007

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 07.05.2026 08:08:18



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIH.4131.1.29.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2026 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 oraz z 2026 r., poz. 252 – zwana dalej: *usg*) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2026 r., poz. 538 – zwana dalej: *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 177/XXV/2026 Rady Gminy Konopiska z dnia 24 marca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Aleksandria Druga – etap pierwszy*, w zakresie:

- 1) w części graficznej miejscowego planu (rysunku planu – załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie części terenu oznaczonego symbolem 25RN w granicy działki ewidencyjnej nr 368/1 (identyfikator działki: 240407_2.0002.368/1) zlokalizowanym pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 52L i 71L;
- 2) tekstu miejscowego planu: § 7 w zakresie wyrazów: *zawierającej się w terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 6MN i 6KDD - i.*

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 24 marca 2026 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę Nr 177/XXV/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Aleksandria Druga – etap pierwszy*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp* w dniu 31 marca 2026 r. Rada Gminy Konopiska przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 177/XXV/2026 z dnia 24 marca 2026 r., a w dniu 14 kwietnia 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 24 kwietnia 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem trybu i 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.

Kolejno, należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajdują przepisy art. 66 ust. 2 oraz 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, z 2024 r., poz. 1824 oraz z 2025 r., poz. 527, 1543, 1668 - zwanej dalej: *ustawą zmieniającą*). Przepis art. 66 ust. 2 stwierdza jednoznacznie, że opracowywanie i uchwalanie aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, które zostały wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej – to jest przed 24 września 2023 r., winno być prowadzone w oparciu o dotychczasowe przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak w *ustawie zmieniającej* zastosowano wyjątki od tego ogólnego przepisu. Jednym z nich jest art. 67 ust. 3 pkt 1, który wskazuje, że przepisy art. 2 pkt 28-35 (definicje: powierzchni biologicznie czynnej, udziału powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy, nadziemnej intensywności zabudowy, powierzchni kondygnacji, kondygnacji nadziemnej, udziału powierzchni zabudowy), art. 15 ust. 2 pkt 6 (obowiązkowe zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu), art. 15 ust. 3 pkt 11-13 (fakultatywne elementy planu miejscowego), art. 16 ust. 1a (dane przestrzenne) oraz art. 17 pkt 6 (procedura uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego) *upzp* stosuje się w brzmieniu nadanym *ustawą zmieniającą*, jeżeli przed 24 września 2023 r. nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego. Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego Aleksandria Druga gmina wystąpiła w lipcu 2023 r. Wymienione przepisy *upzp* stosuje się zatem według brzmienia sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Natomiast ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej po 24 grudnia 2021 r., zastosowanie mają 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 – zwane dalej: *rozporządzenie*), o czym stanowi § 12 ust. 1 tegoż *rozporządzenia*.

Ze względu na fakt naruszenia trybu i zasad sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, tut. organ nadzoru wyjaśnia, że tryb sporządzania planu miejscowego, to sekwencja czynności, które podejmują kolejno organy gminy celem doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania planu to merytoryczna zawartość części tekstowej i graficznej oraz załączników, a także standardy dokumentacji planistycznej.

1. Naruszenie: art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 82 - zwana dalej: *uogrl*), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o *lasach* (Dz. U. z 2025 r. poz. 567 i 1795 - zwana dalej: *uol*).

Zakres przedmiotowy *upzp* nakazuje uwzględnić w planowaniu przestrzennym wymagania ochrony środowiska, w tym ochronę 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 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 *uogrl*, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,*

(...)

5) *pozostałych gruntów leśnych*

- *wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.*

Wskazana procedura jest jednym z podstawowych elementów wymaganych w procesie przygotowywania projektu planu miejscowego, jeśli zachodzi potrzeba jej przeprowadzenia.

Analiza przekazanej dokumentacji planistycznej w zakresie wniosku o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne oraz części graficznej, czyli rysunku planu miejscowego, a także informacji zawartych na stronie internetowej <https://www.bdl.lasy.gov.pl> Banku Danych o Lasach wykazała, że w przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia przepisów prawa w zakresie braku wymaganej zgody dotyczącej zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 25RN –

teren rolnictwa z zakazem zabudowy (działka nr 368/1, użytek Ls), w wydzieleniu leśnym -ax, własność SP w zarządzie Lasów Państwowych oraz w wydzieleniu leśnym - z, zlokalizowanym pomiędzy terenami 52L i 71L.

Przepis art. 20 ust. 1 *uol* stanowi, iż ustalenia planu urządzenia lasu (zwany dalej: *PUL*) uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do ww. przepisów sporządzając plan miejscowy gmina ma obowiązek uwzględnić ustalenia *PUL*. 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*.

Dodatkowo, w opinii Nadleśniczego Nadleśnictwa Herby, wyrażonej pismem nr ZG.2210.14.2024.AS z dnia 3 października 2024 r. wskazano, żeby obszar działki nr 368/1 oznaczyć jako obszar L (teren lasu) lub LD (teren dolesień).

W związku z powyższym organ nadzoru wezwał gminę do przedłożenia zgody wydanej przez właściwy organ, zgodnie z *uogrl* dla ww. terenu.

Gmina przedłożyła decyzje administracyjne wyrażające zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, natomiast żadna z tych decyzji nie dotyczyła przywołanej działki ewidencyjnej. W złożonych w dniu 28 kwietnia br. wyjaśnieniach Gmina tłumaczy, że przeznaczenie gruntu leśnego na rolniczy nie wypełnia definicji zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne, utrzymując jednak przeznaczenie rolnicze i nie dopuszczając do wyłączenia gruntu leśnego z produkcji leśnej i rolniczej. Według oceny Gminy zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na rolny nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia, o której mowa w art. 7 *uogrl*, która jest wymagana wyłącznie w przypadku przeznaczenia gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne.

Wojewoda nie może przychylić się do argumentów zawartych w wyjaśnieniach Gminy. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 548/19 – 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 nieważny w tej części.

W tym miejscu organ nadzoru przywołuje art. 13 ust. 2 *uol*, w brzmieniu: *zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów*, w związku z art. 7 *uol*, który odnosi się do trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Wykładnia tych przepisów została trafnie wyjaśniona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2022 r., sygn. akt I OSK 1880/21: *zasadniczym celem przepisów zawartych w ustawie o lasach jest ochrona lasów jako jednego z ważnych zasobów środowiska, a zmiana lasu na użytek rolny stanowi zawsze uszczuplenie zasobu środowiska. Jest to zatem sytuacja wyjątkowa, która z woli ustawodawcy dopuszczalna jest w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów (wyrok II OSK 779/18)*. Z powyższego wynika więc, że zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów, co potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 862/22. Dalej, w *uol* w art. 13 ust. 3 jest mowa, że zmiana lasu na użytek rolny, o której mowa powyżej, w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa - decyzję wydaje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na wniosek nadleśniczego. Gmina nie przedłożyła również takiej decyzji.

Wojewoda nie podziela również przyjętej interpretacji ustawowej definicji zawartej w wyjaśnieniach Gminy, że *zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na rolny nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia, o której mowa w art. 7 uogrl, która jest wymagana wyłącznie w przypadku przeznaczenia gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne*. Jak wskazuje definicja zawarta w art. 4 pkt 6 *uogrl*: *przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych*.

W niniejszej sprawie nie uzyskano zgody na zmianę tego przeznaczenia, co oznacza, że nie można było dopuścić realizowania na przywołanych obszarach **innego zagospodarowania niż leśne**. Skoro, stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* wójt, burmistrz, prezydent miasta zobowiązany jest do wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, to zauważyć również należy,

że ustawodawca w żaden sposób nie zwolnił organu gminy z tego obowiązku. Innymi słowy, 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 zgód oznacza więc niemożność uchwalenia planu miejscowego w zakładanym przez gminę kształcie.

Zatem 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 nieważny w części wskazanej w *petitum*.

2. W badanej uchwale w § 7 wyznaczono granicę strefy ochrony konserwatorskiej obejmującej teren dawnego folwarku – dawny folwark w Aleksandrii II (przysiółek Żabia) z „rządcówką” parkiem i sadem – zawierającej się w terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 6MN i 6KDD – i oznaczonej w sposób graficzny na rysunku planu (...). Zgodnie z częścią graficzną planu, czyli rysunkiem planu, strefa ta zlokalizowana jest w terenach oznaczonych symbolami: 6MN i 18KDD oraz 26RN.

Należy podkreślić, że zgodnie z § 8 ust. 2 *rozporządzenia*, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu, a więc nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Część graficzna stanowi uszczegółowienie części tekstowej, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu. Powyższe stwierdzenie odnajduje odzwierciedlenie w ukształtowanej linii orzeczniczej w tym zakresie – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r, sygn. akt IV/SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: (...) *Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.* Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna (vide: Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX).

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazuje, że część tekstowa planu zawiera normy prawne, które wraz z częścią graficzną rysunku planu w sposób prawidłowy i wystarczający zabezpieczają ochronę konserwatorską przedmiotowego terenu, niezależnie od wskazanego naruszenia. Jeśli jednak organ nadzoru zakwalifikuje powyższe za istotne naruszenie prawa, Gmina wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie, skutkujące usunięciem części tekstu niestanowiącej odzwierciedlenia części graficznej.

Wojewoda przyjął stanowisko Gminy. Usunięcie ustalenia dotyczącego błędnie wskazanych terenów objętych granicą strefy ochrony konserwatorskiej zawartej w § 7 przedmiotowej uchwały wyeliminuje brak zgodności pomiędzy częścią tekstową planu, a częścią graficzną. Powyższe rozwiązanie doprowadzi do spełnienia wymagań wynikających z przywołanych przepisów prawa. Ponownie podkreślenia wymaga, że część graficzna planu miejscowego, o czym mowa powyżej, powinna stanowić odzwierciedlenie przepisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, natomiast część graficzna (rysunek) planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Wskazując na przytoczone okoliczności, stwierdzenie nieważności w części wymienionej na wstępie uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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. Gmina w złożonych wyjaśnieniach zawarła prośbę o częściowe stwierdzenie nieważności we wskazanym zakresie. Wojewoda po przeanalizowaniu regulacji przedmiotowego planu miejscowego, które naruszają przepisy prawa, stwierdził że jest możliwość stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części, ale w części dotyczącej wszystkich zarzutów do tej uchwały.

Po wyeliminowaniu wymienionego naruszenia, uchwała Rady Gminy Konopiska Nr 177/XXV/2026 z 24 marca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Aleksandria Druga – etap

pierwszy, 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 *usg* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Konopiska rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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.