



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 maja 2026 r.

Poz. 3311

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 22.05.2026 08:20:27



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.32.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 maja 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) 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, z 2025 r. poz. 527, 680, 1668 i 1847 oraz z 2026 r. poz. 24)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/207/2026 Rady Gminy Rudnik z dnia 8 kwietnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Rudnik – Etap II-2.

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 8 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę Nr XXVII/207/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Rudnik – Etap II-2.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 14 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Rudnik przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 8 kwietnia 2026 Nr XXVII/207/2026, a w dniu 24 kwietnia 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 5 maja 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Gmina nie skorzystała z 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. Zgodnie z art. 15 ust. 1 *upzp* projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i część graficzną, z kolei art. 20 ust. 1 in fine tej ustawy określa, że część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały, a część graficzna jej załącznik. Dodatkowo § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404 – dalej: *rozporządzenie*) stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Po szczegółowej analizie rysunku i tekstu planu, organ nadzoru stwierdził liczne rozbieżności ustaleń obu, integralnie powiązanych części planu miejscowego. Bowiem w treści uchwały w § 5 ust. 1 wymieniono teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu I1MN, który nie występuje na rysunku planu. Podobnie dla terenu oznaczonego symbolem K3KDG, dla którego ustalenia zawarto w § 14 ust. 1 uchwały, nie ustalono lokalizacji na rysunku planu. Ponadto w treści uchwały nie ustalono przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów występujących na rysunku planu o symbolach: I1MN-U (zał. nr 12 do uchwały), B1KDZ (zał. nr 5 do uchwały), E1KDZ (zał. nr 9 do uchwały), A2KDL (zał. nr 3 do uchwały), A11KDD (zał. nr 1 do uchwały), G5KDD (zał. nr 11 do uchwały) i K3KDD (zał. nr 14 do uchwały). Analiza uchwały wykazała również, że na rysunku przedmiotowego planu miejscowego (załącznik nr 15) brakuje w legendzie oznaczenia dla terenu KDL. Jest natomiast oznaczenie KDD, które nie występuje na rysunku planu objętym załącznikiem nr 15. Ponadto w treści uchwały w § 1 ust. 3 pkt 1 wskazano, że załącznik nr 8 rysunku planu sporządzony jest w skali 1:1000. Natomiast skala podana na tym załączniku oznaczona została jako 1:2000.

Powyższe doprowadziło do naruszenia powyżej cytowanych przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 *upzp* oraz § 8 ust. 2 *rozporządzenia* bowiem rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku, więc obie części uchwały muszą być ze sobą spójne. Natomiast brak w uchwale ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów występujących na rysunku planu stanowi naruszenie ww. art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, wskazującego, że określenie przeznaczenia terenu oraz wskazanie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania stanowi obligatoryjny element planu miejscowego. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić. Przeznaczenie terenu musi być określone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości określenia tego przeznaczenia, mieć charakteru dowolnego ani nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Samo oznaczenie terenów na rysunku planu symbolami, które co prawda można powiązać z określoną klasą zagospodarowania (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi, tereny dróg dojazdowych/lokalnych), nie jest wystarczające do ustalenia faktycznego przeznaczenia tych terenów. Nie można bowiem przesądzić, że będą one miały taki sam sposób zagospodarowania jak tereny o zbliżonych oznaczeniach, dla których w planie zawarto ustalenia.

2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 *upzp*, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto zastosowanie mają tutaj przepisy wynikające z rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r., Nr 52, poz. 315 dalej *rozporządzenie*).

W badanej uchwale występują tereny oznaczone symbolami: A2MN, C1MN, D1MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, A3MN-U, A4MN-U, D1MN-U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, A2U – teren usług, C1RZM - teren zabudowy zagrodowej i D1US – teren sportu i rekreacji, które położone są w odległości 150 m od granicy cmentarza. W ustaleniach planu nie ujęto żadnych zakazów czy ograniczeń w zagospodarowaniu wynikających z lokalizacji ww. terenów w sąsiedztwie cmentarza. Co prawda, w § 4 ust. 8 pkt 2 uchwały ustalono, że na rysunku planu oznaczono strefę sanitarną od cmentarza – 150 m, w obrębie której obowiązują przepisy dotyczące cmentarzy i chowania zmarłych, lecz oprócz tego odwołania i wyznaczenia na rysunku strefy sanitarnej od cmentarza 150 m, częściowo błędnie lub w ogóle jej nie określając na niektórych terenach, nie poczyniono w uchwale żadnych dodatkowych ustaleń wynikających z tych przepisów.

Ponadto tereny oznaczone symbolami: A2MN, C1MN, D1MN, L1MN, część terenu Ł1MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, A3MN-U, A4MN-U, część terenu D1MN-U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, część terenu A2U, część terenu K1U – tereny usług, D1US – teren sportu i rekreacji, część terenu C1RZM - teren zabudowy zagrodowej położone są w odległości 500 m od granicy cmentarza, dla której również obowiązują ograniczenia wynikające z ww. *rozporządzenia*.

W ocenie organu nadzoru, brak szczegółowych zakazów i ograniczeń dla terenów położonych w sąsiedztwie cmentarza wynikających z *rozporządzenia* stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

W związku z powyższym niedopuszczalne jest pominięcie w ustaleniach szczegółowych planu zarówno zakazów jak i ograniczeń wynikających z lokalizacji terenów w odległości do 150 m oraz w odległości do 500 m od granic cmentarza. Odwołanie się w tym zakresie do przepisów odrębnych jest niewystarczające, zwłaszcza w sytuacji gdy tereny te przeznacza się pod zabudowę potencjalnie konfliktową z istniejącym cmentarzem. Wszelkie ograniczenia i zakazy dla pasów izolujących teren cmentarza, w tym związane z zabudową oraz zaopatrzeniem w wodę, powinny wynikać bezpośrednio z treści uchwały. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „konsumpcję tych przepisów” w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów.

Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20, *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały, tak aby nie wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, powinien bowiem mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw (publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

Ponadto analiza rysunku planu wykazała brak oznaczenia strefy sanitarnej, o której mowa w § 4 ust. 8 pkt 2 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami: A2U (zał. nr 3 do uchwały), A1MN-U (zał. nr 4 do uchwały), C1RZM (zał. nr 7 do uchwały), D1MN-U (zał. nr 8 do uchwały). Jednocześnie na terenach oznaczonych symbolami Ł1MN (zał. nr 19 do uchwały), D1US, D1MN (zał. nr 8 do uchwały) ww. strefa została na rysunku planu błędnie wyznaczona. Powyższe spowodowało brak informacji lub błędną informację o ograniczeniu w zagospodarowaniu ww. terenów i tym samym naruszenie zarówno art. 15 ust. 2 pkt. 9 *upzp* jak i § 3 cyt *rozporządzenia* Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp* jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Natomiast w § 4 pkt 5 *rozporządzenia* określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Rada Gminy Rudnik w § 4 ust. 3 pkt 4 lit. e i lit. f uchwały, dla ustanowionej strefy ochrony konserwatorskiej „A”, ustaliła *konieczność uzgodnień wszelkich inwestycji naruszających elementy historycznego rozplanowania, historycznej zabudowy oraz kompozycji* oraz *konieczność uzgodnienia prac remontowych i modernizacyjnych dotyczących obiektów wpisanych do rejestru i ewidencji zabytków oraz proponowanych do objęcia ochroną konserwatorską wraz z zielenią towarzyszącą*.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w obszarze ww. strefy nie występują obiekty wpisane do rejestru lub ewidencji zabytków. Ponadto w ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowanie uchwały, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących dla zabytków nieruchomych znajdujących się w rejestrze zabytków i gminnej ewidencji zabytków. Bowiem wprowadzając w tym zakresie stosowne uregulowania Rada zobligowana była do działania w granicach zakreślonych prawem mając na uwadze nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowany przez organ nadzoru przepis § 4 ust. 3 pkt 4 lit. e i lit. f uchwały stanowi modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wymienia jakie prace wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp.*, nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 778/22 podkreślił, że „Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp.*, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych warunków. Za niedopuszczalne należy zatem uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia i pozwolenia konserwatorskiego, w przypadkach gdy ustawa tego nie wymaga. Jedną z form ochrony zabytku są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednak podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a ponadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.”

4. Przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2024 r., poz. 82 – zwanej dalej: *uogrl*), wskazują, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wskazana procedura jest jednym z podstawowych elementów wymaganych w procesie przygotowywania projektu planu, jeśli zachodzi potrzeba jej przeprowadzenia. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 *uogrl* przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Natomiast z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* jasno wynika, że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z elementów sekwencji czynności podejmowanych przez organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), w ramach procedury planistycznej.

Analiza rysunku planu miejscowego wykazała, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem K1MN częściowo obejmuje grunty rolne klasy III.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że dla powyższego terenu nie wystąpiono z wnioskiem o zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych. Dokumentacja nie zawiera również decyzji udzielającej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Decyzji takiej nie przedłożono również na wezwanie do jej przedłożenia zamieszczone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W związku z powyższym brak uzyskania zgody przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze narusza art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 *uogrl* co jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

5. Przepis § 25 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiący 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)*. Po szczegółowej analizie badanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy dokonała błędnego odesłania w jej treści tj. w § 9 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały określając przeznaczenie uzupełniające dla terenów usług dodano: z zastrzeżeniem ust. 3. W § 9 uchwały nie występuje jednostka redakcyjna – ust. 3. W związku z powyższym plan miejscowy stanowiący akt prawa miejscowego, wprowadza normę dezinformującą czym naruszono ww. przepisy § 25 ust. 1 *ztp*.
6. Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych* (Dz. U. z 2022 r., poz. 183) organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych. W dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodów na czynność zasięgnięcia opinii właściwej miejscowo izby rolniczej. Jednocześnie, organ sporządzający plan miejscowy powinien, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a *upzp*, wystąpić o opinię do dyrektora zarządu zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie wpływu ustaleń planu na funkcjonowanie melioracji wodnych. W dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodów na powyższą czynność. Brak wystąpienia o te opinie narusza tryb sporządzania planu miejscowego.

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 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 Gminy Rudnik Nr XXVII/207/2026 z dnia 8 kwietnia 2026 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Rudnik – Etap II-2*, 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. Ze względu na liczne rozbieżności ustaleń tekstu i rysunku planu w tym brak ustaleń dla wyznaczonych terenów, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz naruszenie trybu sporządzania planu nie było możliwości stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części.

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 Rudnik 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 Rudnik.

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.