



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lipca 2026 r.

Poz. 4659

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 23.07.2026 08:10:57



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.64.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lipca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 – 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 i 781)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 165(XXV)26 Rady Gminy Poraj z dnia 11 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Poraj – Etap IV.

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 11 czerwca 2026 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 165(XXV)26 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Poraj – Etap IV.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 18 czerwca 2026 r. Rada Gminy Poraj przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 165(XXV)26 z dnia 11 czerwca 2026 r., a w dniu 30 czerwca Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 9 lipca 2026 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.

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.

Należy również zauważyć, 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 ze zm. – dalej zwana: *ustawą zmieniającą*), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wymienionej nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. z uwagi na fakt podjęcia uchwały intencyjnej Rady Gminy Poraj w dniu 3 marca 2016 r., a także wystąpienie o obligatoryjne opinie i uzgodnienia w dniu 22 września 2023 r. – to jest przed wejściem w życie nowelizacji.

Ze względu na fakt naruszenia zasad i trybu 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 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 – zwana dalej: *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 2026 r. poz. 663 – 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 wniosków 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. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wymieniono tereny, na których występują użytki ls oraz tereny objęte Planem Urządzania Lasu (dalej również – *PUL*) lub Uproszczonym Planem Urządzania Lasu. W wyniku ostatecznej weryfikacji organ nadzoru stwierdził brak wymaganych zgód dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami:

a) w zarządzie Lasów Państwowych:

- F.MN18 (m-00 S065 i n-00 S065, forma własności: skarb państwa (dalej: SP) w zarządzie Lasów Państwowych (lata obowiązywania *PUL*: 2026-2035), obręb ewidencyjny Dzierżno,
- C.RM1 (liczne działki ewidencyjne o użytku Ls lasy prywatne (w tym: kx OL50, x OL50, ix OL50, j OL60, w OL50, cx OL60, dx, hx) oraz ax-00 OL49, z-00 OL 49, forma własności: SP w zarządzie Lasów Państwowych (lata obowiązywania *PUL*: 2026-2035), obręb ewidencyjny Choroń,

b) stanowiących lasy prywatne, z podaniem wydzielen leśnych:

- I.MN31 – a SO65, c, f SO40,
- I.MN32 oraz fragment drogi pomiędzy terenami I.MN32 oraz I.MN33 – s SO65,
- I.MN33 – s SO65, n, p SO70, k, r SO40,
- F.MN3 – 5gx obręb ewidencyjny Dzierżno,
- A.R1 (część wydzielenia 1h obręb ewidencyjny Kuźnica Stara),
- A.R7 – b BRZ60,

- I.R12 (a BRZ 50),
- I.R17 (f SO86)
- IR.25 – fx BRZ40,
- I.R22 (j BRZ40, i BRZ40, k BRZ55, i BRZ55, i BRZ55
- I.R24 – d BRZ50, h BRZ20,
- H.R1 (o BD60, k, n DB30, f BRZ50),
- D.R3 - y OL25,
- D.R5 – n SO40,
- D.R9 – y SO85,
- D.R10, E.ER1 (wydzielenie 4c, 4f obręb ewidencyjny Poraj,)
- D.R6 (d SO30, g SO80),
- C.R2 – a SO75,
- C.R3 – f MD30, d SO30, g, c SO25, b SO25 a SO25,
- C.R4 (d SO40, f SO65, k SO50),
- C.R6 (h MD30),
- C.R10 (3f obręb ewidencyjny Choroń, h SO25, i SO40, iSO40, j SO 50, k SO30),
- C.R12 (b SO55, j SO70, i SO70, n SO70),
- B.R1 (a SO30, b SO25, c SO30, g SO25, f, d SO20, i SO25, j SO35, i, k SO35, mSO35, n SO30, p, r, s, r SO30, r SO30),
- B.R2 (a SO15, b SO10, c SO15, d SO10, f SO15, g SO15, h SO15, i SO40, j SO20, k SO25,
- F.R1 (r BRZ45, bx SO40, W OL40),
- F.R2 – g SO65,
- F.R3 – x BRZ35, y SO65,
- F.R4 – dx SO70, gx SO75, 5gx,
- A.RU1 – i SO65,
- A.KDG1 – y, x SO90, Lz,
- D.KDD3 – h, f SO80
- A.KP1 i fragment drogi dobiegający do tego terenu pomiędzy A.U26 a A.MN1 – w, x SO60,
- F.MN8 (p-00 5p lasy prywatne, obręb ewidencyjny Dzierżno).

Przepis art. 20 ust. 1 *uol* stanowi, iż ustalenia planu urządzenia lasu uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do ww. przepisów sporządzając plan miejscowy gmina ma obowiązek uwzględnić ustalenia *PUL*. Gdy zamierza zmienić przeznaczenie terenów 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*.

Gmina w złożonych w dniu 14 lipca 2026 r. wyjaśnieniach, przyznaje że dla części terenów z planu miejscowego nie posiada wymaganych zgód oraz tłumaczy, że dla terenów rolnych na użytkach leśnych lub wydzieleniach leśnych nie ma obowiązku uzyskania zgody, gdyż stanowią one tereny użytkowane rolniczo.

Wojewoda Śląski 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 *uogr1* **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 należy przywołać 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, w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa następuje w wyniku decyzji dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, wydanej na wniosek nadleśniczego, a w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa – decyzji starosty, wydanej na wniosek właściciela lasu.

Jak wskazuje definicja zawarta w art. 4 pkt 6 *uogrl*: przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz **innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych**.

Gmina nie przedłożyła takich decyzji.

W niniejszej sprawie nie uzyskano zgód 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 zgody 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.

2. Naruszenie art. 17 pkt 6 lit. b *upzp* tiret jedenaste – nieuwzględnienie w treści planu miejscowego warunkowego uzgodnienia z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wodami Polskimi.

Zgodnie ze wskazanym przepisem – wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej zwany: *Wody Polskie*) decyzją nr P.RPP.610.130.2025.IB z dnia 10 kwietnia 2025 r. orzekł uzgodnić projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Poraj – Etap IV, w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu i zobowiązać do zmiany projektu planu, w następujący sposób.: *poprawić rzędną wody powodziowej przy jednostce planistycznej I.PUI na 256,6 m n.p.m. PL-EVRF2007-NH*. W decyzji tej odniósł się również do terenu A.U3.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach przyznaje, że omyłkowo wpisano inną rzędną wody i nie stanowi to naruszenia prawa, gdyż jest to jedynie element informacyjny.

Wojewoda Śląski przyjął stanowisko gminy, jednak nie podziela użytej argumentacji. Przywołane przepisy nie stanowią jedynie informacji, przepisy § 4 ust. 2 pkt 10 i pkt 11 uchwały zawierają bowiem **ustalenia**

o zakazie lokalizacji zabudowy, zakazie lokalizacji nowych zadrzewień i zakrzewień oraz zakazie zmiany ukształtowania terenu w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Wojewoda Śląski zauważa również, że teren oznaczony symbolem I.PU1 nie znajduje się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. To teren oznaczony symbolem I.PU3 znajduje się w tych obszarach (zgodnie z rysunkiem planu miejscowego i mapami zagrożenia powodziowego). Gmina z błędem przedłożyła projekt do obligatoryjnych opinii i uzgodnień wskazując na rysunku planu dwa tereny oznaczone symbolem I.PU1 (drugi znajduje się w terenie I.MN18). Wobec powyższego ustalenia dla terenów szczególnego zagrożenia powodzią zostały poczynione dla obszaru, który nie znajduje się w ich zasięgu (§ 4 ust. 2 pkt 10 i pkt 11 – w szczególności lit. c niniejszej uchwały), co spowodowało brak takich ustaleń dla terenu, który tego wymagał.

Przepisy prawa dotyczące kompetencji dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich do wydawania decyzji uzgadniających w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, tj. obszarów definiowanych w art. 16 pkt 34 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.) jednoznacznie określają właściwość rzeczową, wskazując że wydanie przedmiotowych rozstrzygnięć dotyczy jedynie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. To obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% i obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w którym wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, stanowiące działki ewidencyjne oraz pas techniczny. Dla rzeki Warty i Ordonki, które przepływają przez obszar gminy Poraj zostały sporządzone mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego. Wody Polskie ustaliły, że obszar gminy Poraj znajduje się:

- a) częściowo na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%,
 - b) częściowo na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie prawdopodobieństwo powodzi jest wysokie i wynosi 10%,
 - c) poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, tj. poza obszarem między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału.
3. Naruszenia przepisów § 3 ust.1 *rozporządzenia ministra gospodarki komunalnej z 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 – zwane dalej: *rozporządzenie ws. cmentarzy*).

Przywołany przepis stanowi, że **odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych**, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź **zakładów przechowujących artykuły żywności** oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Z analizy załącznika nr 1 do uchwały – rysunku planu – wynika, że w wyznaczonej od terenu oznaczonego symbolem A.ZC1 (teren cmentarza) – strefie ochrony sanitarnej od cmentarza 50 m – ustalono przeznaczenie mieszkaniowe i usługowe, a na terenie E.ZC1 wyznaczono tereny mieszkaniowe – czym naruszono ww. przepis. W przypadku terenu oznaczonego symbolem A.ZC1 wyznaczono wokół tereny mieszkaniowe i usługowe oznaczone symbolami: A.U21, MN34, A.U22, A.MN41, A.U26. W przypadku terenu oznaczonego symbolem E.ZC1 wyznaczono wokół cmentarza tereny mieszkaniowe jednorodzinne oznaczone symbolami: E.MN25, E.MN29, E.MN45, E.MN47, E.MN48, E.MN35.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że dla obu obszarów wyłącznie utrzymano istniejące przeznaczenie z obowiązującego planu miejscowego.

Wojewoda Śląski przyjął wyjaśnienia gminy, jednak nie zgadza się z taką argumentacją.

W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2025 poz. 1590) oraz rozporządzenia wykonawczego Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz czy też zabudowa na pobliskich terenach (zob. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. II OSK 1623/11).

Zakres normowania § 3 *rozporządzenia ws. cmentarzy* odnosi się przy tym nie tylko do cmentarzy nowobudowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy (zob. wyroki NSA: z dnia 27 maja 2014 r., sygn. II OSK 3047/12; z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1518/11). Celem wydania rozporządzenia, zgodnie z przepisem upoważniającym – art. 5 ust. 3 ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* – było m.in. określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych. Wykładnia celowościowa tego przepisu ustawy prowadzi do wniosku, że przepisy rozporządzenia określają zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów zabudowy mieszkaniowej – mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak i w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana inna zabudowa, w tym zabudowa mieszkaniowa (zob. wyroki NSA z dnia 14 października 2014 r., sygn. II OSK 823/13, z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1362/15).

4. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp* oraz § pkt 9 lit. a i lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003.164.1587 – zwane dalej: *rozporządzeniem*).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej są obowiązkową regulacją planu miejscowego, natomiast *rozporządzenie* doprecyzowuje, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych powinny zawierać określenie powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Zatem należy w planie miejscowym zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym dla terenów objętych planem. Dodatkowo, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12 *upzp* – każda działka budowlana powinna posiadać dostęp do drogi publicznej. Analiza załącznika nr 1 wykazała, że teren oznaczony symbolem: F.MN3, nie ma dostępu do drogi publicznej.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że teren F.MN3 posiada obsługę dojazdu przez drogę publiczną wojewódzką.

Wojewoda Śląski przeanalizował raz jeszcze, czy wskazany teren posiada dostęp do drogi publicznej i stwierdza, że nie posiada. Skoro Rada Gminy zdecydowała się uchwalić plan przewidujący nowe tereny do zainwestowania zabudowy (w planie obowiązującym przed przyjęciem niniejszej uchwały są to tereny rolne), to powinna zapewnić takim terenom odpowiednią dostępność komunikacyjną. Organ gminy, od początku procesu projektowania, powinien rozważyć, czy istnieje możliwość wytyczenia dróg, które będą obsługiwać tereny przeznaczone pod zabudowę. Prawodawca lokalny ma obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną obszarów, jakie ten plan obejmuje. Skutkiem braku określenia powiązania z układem zewnętrznym może być de facto zablokowanie możliwości zagospodarowania działek albo nawet całych terenów zgodnie z ich przeznaczeniem w planie miejscowym, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę.

5. Naruszenie art. 95 ust. 1 i 2 *Prawa geologicznego i górniczego* (Dz. U. z 2026 r., poz. 69 – zwane dalej: *pgig*) oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*.

W świetle przywołanych przepisów *pgig*, udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, **w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania**. Określając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uwzględnia się występowanie złóż oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub innego wykorzystania. Należy zatem uwzględnić rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznych oraz informacje zawarte w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej albo zatwierdzonym dodatku do dokumentacji geologicznej, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopalin oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny w przyszłości.

Analiza załącznika nr 1 oraz dokumentacji formalno-prawnej wykazała, że w obszarze objętym planem występuje udokumentowane złożo piasków farmerskich „Poraj” PF1111, w granicach którego poprzez ustalenie na nim przeznaczenia mieszkaniowego na terenach: A.MN77, A.MN32, nie zapewniono jego ochrony. Trwała zabudowa uniemożliwi w przyszłości podjęcie eksploatacji kopaliny oraz koliduje z zasadą racjonalnej gospodarki złożem, na co wskazał również Marszałek Województwa Śląskiego w piśmie z dnia 11 marca 2024 r.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że teren A.MN32 jest terenem mieszkaniowym jednorodzinnym w obowiązującym planie miejscowym, natomiast w zakresie terenu A.MN77 wyjaśnia, iż złoża to stanowi złoża zaniechane zgodnie z wykazem złóż piasków formierskich w Polsce wg. stanu na 31 grudnia 2024 r.

Oceniając uregulowania zawarte w przedmiotowym planie miejscowym zauważyć należy, że udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w ustawie *pgig* i w przepisach *upzp* w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. W *pgig* zasady tej ochrony zostały uregulowane m.in. w art. 95 ust. 2 i następnych. Określając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się występowanie złóż oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm., dalej: *upoś*) stanowi iż, określając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin **oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż**.

Z kolei *upzp* wymieniając obligatoryjne elementy planu miejscowego wskazuje na konieczność określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów (art. 15 ust. 2 pkt 7), a to rodzi konieczność ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9). W konsekwencji, wynikającej z planu możliwości trwałego zabudowania terenów, na których znajdują się złoża oraz wprowadzonych zakazów (obejmujących również poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin) nie będzie możliwości ich wydobywania ani na podstawie tej uchwały ani w przyszłości.

Poprzez brak uwzględnienia przyszłych potrzeb eksploatacji złóż oraz ich wpływu na warunki utrzymania równowagi przyrodniczej oraz racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, nie spełniono wymagań, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt. 2 *upoś* oraz wymagań wynikających z art. 95 ust. 2 *upgg*. Zarówno bowiem przytoczone przepisy *upoś* jak i *upgg* jednoznacznie wymagają od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie tylko ujawnienia występujących złóż ale również uwzględnienia ich występowania w zaplanowanym przeznaczeniu czy też zasadach zagospodarowania. Złoża kopalin podlegają bowiem ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin (art. 125 *upoś*). Z dyspozycji powyższego przepisu nie wynika obowiązek dostosowania planu na potrzeby natychmiastowej eksploatacji złóż po ich udokumentowaniu, niemniej jednak eksploatacja taka powinna być możliwa w przyszłości (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2020 r. sygn. akt: II OSK 1425/18). W konsekwencji trwałego zabudowania terenu na którym znajduje się wskazane złoża – a takie zagospodarowanie przewidziano na terenach A.MN77, A.MN32 – nigdy już nie będzie możliwości jego wydobywania.

Ponadto stwierdzić należy, że gminie nie przysługuje niczym nieograniczone władztwo planistyczne na jej obszarze. Ustalając zasady zagospodarowania terenów, oprócz prawa własności, musi także uwzględniać przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy. Przepis art. 3 ust. 1 *upzp* co prawda przyznaje gminom szerokie uprawnienia w zakresie ustalania przeznaczenia i zasad gospodarowania terenu, ale wyznacznikiem tych granic są obowiązujące ustawy. Zwrócić też należy uwagę, że art. 1 ust. 2 *upzp*, który wymienia szereg przesłanek, jakie winny być wzięte pod rozwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy wyborze rozwiązań planistycznych jednak nadrzędną jest zasada zapewnienia ładu przestrzennego i zachowania zrównoważonego rozwoju, wynikająca z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 1a (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt 2013/10). W ocenie Wojewody Śląskiego, Rada Gminy Poraj nadużyła swoich uprawnień do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ten sposób ustalając zasady zagospodarowania przywołanych powyżej terenów, na których znajduje się złoża piasków formierskich, że mogą one uniemożliwić w przyszłości wydobywanie tych kopalin.

Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 7 *pgig*: W przypadku zaniechania lub zakończenia eksploatacji złoża dokonuje się rozliczenia zasobów złoża w dodatku do dokumentacji geologicznej. Dokumentację przedkłada się właściwemu organowi administracji geologicznej w terminie określonym w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji albo w decyzji o cofnięciu koncesji, chyba że dokumentacja została przedłożona właściwemu organowi administracji geologicznej przed wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji albo decyzji o cofnięciu koncesji.

6. Naruszenie § 25 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300 – dalej: ztp) poprzez błędne

odwołania w tekście planu oraz naruszenie § 8 ust. 2 *rozporządzenia* poprzez niezgodność tekstu planu i rysunku:

- 1) § 2 ust. 3 lit. b odwołuje do przepisu § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały w zakresie oznaczenia drugiego symbolu literowego, podczas gdy przepis ten odnosi się do nieprzekraczalnych linii zabudowy;
- 2) § 3 ust. 2 wyjaśniający oznaczenia dla podstawowego przeznaczenia terenów odwołuje się do przepisu § 3 ust. 1 pkt 4 dotyczącego nieprzekraczalnych linii zabudowy;
- 3) § 4 ust. 2 pkt 2 wskazuje, że na rysunku planu znajduje się GZWP Nr 327 Zbiornik Lubliniec-Myszków tymczasem na rysunku nie oznaczono takiego zbiornika;
- 4) § 3 ust. 1 pkt 2 – brak w legendzie i na rysunku granic sołectw;
- 5) § 3 ust. 1 pkt 5 lit. q – brak wymienionego terenu komunikacji dróg publicznych klasy głównej KDG;
- 6) § 3 ust. 1 pkt 7 – w tekście planu błędnie wpisany nr złoża (jest PF 11111 a powinno być PF1111);
- 7) § 3 ust. 1 pkt 10 w tekście planu błędnie wpisany nr złoża (jest PF 57200 a powinno być PF 5720);
- 8) § 3 ust. 1 pkt 15 w legendzie brakuje informacji o granicy Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP nr 327) „Zbiornik Lubliniec-Myszków” – cały obszar planu (na co zwracał również uwagę Marszałek Województwa w procedurze planistycznej);
- 9) w § 3 ust. 1 wymienia oznaczenia graficzne jakie zostały zawarte na rysunku planu, brakuje jednak następujących elementów (ujętych w legendzie):
 - strefa „OW” – obserwacji archeologicznej,
 - strefa ochrony sanitarnej od cmentarza – 500 m,
 - obszary ujęte w gminnej ewidencji zabytków,
 - stanowiska archeologiczne.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że jako organ uznaje wymienione naruszenia i stwierdza, że zostały wprowadzone w wyniku omyłki. Natomiast nie mogą one skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały, gdyż ww. błędy nie wpływają na prawidłowy sposób interpretacji jej zapisów, co nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Powołując wyrok NSA (syg. II OSK 3746/18 z dnia 18 listopada 2020 r.) wskazano, iż zarzut naruszenia Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. nie przesądza o nieważności uchwały: *Trzeba mieć na uwadze, że zasady te nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego (rozporządzenia) nie zmienia tego, że mają jedynie charakter wskazówek (zaleceń); są zbiorem dyrektyw skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Tym samym należy przyjąć, że zasadniczo nie służą one, jako wzorzec w ocenie ważności obowiązującego prawa, a ich naruszenie nie stanowi o sprzeczności z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności kontrolowanych aktów w całości bądź w części. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa. (...). Stąd, tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32).*

Przychylając się do stanowiska zaprezentowanego w przytoczonym wyroku, Wojewoda Śląski zauważa, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako że stanowi prawo powszechnie obowiązujące na terenie gminy, musi być zapisany tak, by odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla każdego uczestnika procesu inwestycyjnego. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób konkretny i jednoznaczny. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1476/19 orzekł: *Plan miejscowy pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych*

w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością.

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18 słusznie zauważa, że: *plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne – niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości (...) na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.*

Należy ponadto wskazać, iż o konieczności powiązania części graficznej planu miejscowego z jego częścią tekstową stanowi § 8 ust. 2 *rozporządzenia*, wskazujący że *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.*

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów, w zestawieniu z wyjaśnieniami Gminy, prowadzi do wniosku, że konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały również na podstawie przedstawionych powyżej zarzutów.

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. W przypadku niniejszej uchwały, mnogość uchybień planu oraz naruszenie trybu jego sporządzania nie dały możliwości stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Poraj Nr 165(XXV)26 z dnia 11 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Poraj – Etap IV*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych 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 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Poraj 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 Poraj.

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.