



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 sierpnia 2026 r.

Poz. 5008

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 13.08.2026 08:27:39



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.79.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662; zm.: Dz. U. z 2026 r. poz. 912) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538; zm.: Dz. U. z 2026 r. poz. 781 i poz. 912).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/294/26 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 6 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Twardowice, w następującej części:

1) w tekście uchwały:

- § 2 ust. 1 pkt 5 lit. k;
- § 5 ust. 1 pkt 3;
- § 14 w zakresie w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 3MNW-MNB, 4MNW-MNB, 6MNW-MNB;
- § 22;
- § 24 ust. 2 w zakresie słów: „zasad kształtowania zabudowy, gabarytów zabudowy i”;
- § 24 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 4;

2) w części graficznej planu miejscowego (załącznik nr 1 do uchwały), w zakresie:

- terenów oznaczonych symbolami 3MNW-MNB, 4MNW-MNB, 6MNW-MNB, 1RZ, 2RZ w ich liniach rozgraniczających;
- terenu oznaczonego symbolem 3MNW-MNB-U wyłącznie w obrębie działek ewidencyjnych: nr 2/6 (identyfikator: 240104_2.0007.2/6), nr 3/2 (identyfikator: 240104_2.0007.3/2), nr 4 (identyfikator: 240104_2.0007.4) nr 5/1 (identyfikator: 240104_2.0007.5/1), nr 5/2 (identyfikator: 240104_2.0007.5/2) nr 6 (identyfikator: 240104_2.0007.6);
- terenu oznaczonego symbolem 4MNW-MNB-U wyłącznie w obrębie działek ewidencyjnych: nr 376/1 (identyfikator: 240104_2.0007.376/1) nr 383 (identyfikator: 240104_2.0007.383);
- nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie o symbolu 1ZP;
- w legendzie rysunku planu, w zakresie oznaczenia graficznego terenu zabudowy związanej z rolnictwem.

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 6 lipca 2026 r. Rada Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę Nr XXXII/294/26 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Twardowice*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w dniu 7 lipca 2026 r. Rada Gminy Bobrowniki przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 6 lipca 2026 Nr XXXII/294/26, a w dniu 13 lipca 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 29 lipca 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Wójt Gminy Bobrowniki skorzystał z przysługującego uprawnienia i w dniu 3 sierpnia 2026 r. złożył wyjaśnienia (pismo znak: OK.0008.13.2026/3).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda stwierdził, że uchwała Nr XXXII/294/26 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 6 lipca 2026 r. została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest podstawową zasadą procedury planistycznej. Zgodnie z art. 9 ust. 4 *upzp* (w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.) ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W myśl art. 15 ust. 1 *upzp*, wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. Rada gminy jest natomiast zobligowana, na podstawie art. 20 ust. 1 *upzp* do stwierdzenia, iż uchwalany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium. Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1688; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1824, z 2025 r. poz. 527, poz. 1543 i poz. 1668 oraz z 2026 r. poz. 781; dalej *ustawa zmieniająca*) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 *upzp* stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych (lit. a), lub jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego (lit. b).

Rada Gminy Bobrowniki uchwalając, na podstawie art. 20 ust. 1 *upzp*, *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Twardowice* stwierdziła, iż nie narusza on ustaleń *Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki*, przyjętej uchwałą Nr XII/116/11 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 października 2011 r. wraz ze zmianą zatwierdzoną uchwałą Nr XIII/130/19 z dnia 25 września 2019 r. (dalej: *Studium*). Analiza przedmiotowej uchwały w tym kontekście wskazuje jednak, że ustalenia kontrolowanego planu miejscowego naruszają warunki wskazane w *Studium*, ponieważ nie uwzględniają wyznaczonych w *Studium* *stref ekotonalnych od ściany lasu* – w ustaleniach dla *terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej* oznaczonego symbolem 3MNW-MNB oraz *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej lub usług*, oznaczonych symbolami 3MNW-MNB-U i 4MNW-MNB-U.

Studium określa kierunki zagospodarowania przestrzennego w części II w rozdziale 3.2 *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy* oraz na rysunku nr 1 *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* (dalej: *rysunek studium*). Zasadnicze regulacje *Studium* dotyczące kierunków zagospodarowania, parametrów i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów zostały przedstawione w tabeli nr 1, w której określono przeznaczenie podstawowe oraz dopuszczalne, ograniczenia zagospodarowania oraz wytyczne do planów miejscowych. Jednym z ustaleń *Studium* jest również wyznaczenie *stref ekotonalnych od ściany lasu*, których granice przedstawione zostały na *rysunku studium*, a dotyczące ich ustalenia zawarte zostały w rozdziale 10 - *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej*. Wyjaśnienie tego pojęcia zostało zamieszczone w pkt. 15 *Studium*, gdzie strefę ekotonalną zdefiniowano jako *część przestrzeni ekosystemu leśnego na styku z innymi ekosystemami, pozostająca pod określonym wpływem oddziaływań, zjawisk i procesów, zachodzących w tych innych ekosystemach i odwrotnie. W studium strefa ekotonalna pomiędzy*

ścianą lasu a projektowaną zabudową o szerokości co najmniej 20,0 m wyłączona z zabudowy, dla zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego, zapewnienia dostępu zwierząt do żerowisk oraz zapewniająca możliwość ich migracji w obrębie otwartych przestrzeni pól uprawnych i nieużytków. Zbieżne z treścią tej definicji są ustalenia dotyczące leśnej przestrzeni produkcyjnej, zawarte w pkt. 10.2.4., w których ustalono strefę ekotonalną o szerokości co najmniej 20,0 m pomiędzy ścianą lasu a projektowaną zabudową, dla zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego, zapewnienia dostępu zwierząt do żerowisk oraz zapewniająca możliwość ich migracji w obrębie otwartych przestrzeni pól uprawnych i nieużytków, o zasadach zagospodarowania do ustalenia w opracowywanym planie miejscowym. Ustalenie to wskazuje, zatem funkcje jakie pełnić ma strefa ekotonalna, natomiast konkretne regulacje jakie należy wprowadzić, w celu zachowania tych funkcji, zostały pozostawione do określenia w planie miejscowym. Studium wskazuje jednocześnie wytyczne w tym zakresie, dopuszczając: zagospodarowanie terenów położonych w strefie ekotonalnej jako terenów czynnych biologicznie z wyłączeniem stropodachów i tarasów, w formie ogrodów przydomowych, zieleni urządzonej o charakterze parkowym, zieleńców itp.

Wyznaczone w planie miejscowym: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, oznaczony symbolem **3MNW-MNB** oraz tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej lub usług, oznaczone symbolami **3MNW-MNB-U** i **4MNW-MNB-U**, zlokalizowane są na terenach, których kierunkiem przeznaczenia w Studium są *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy mieszkaniowo usługowej ukształtowane i projektowane*, o symbolu MU. Części tych terenów znajdują się w granicach wyznaczonych na *rysunku studium stref ekotonalnych od ściany lasu* (w obrębie terenu 3MNW-MNB-U – części działek ewidencyjnych nr 2/6, nr 3/2, nr 4, nr 5/1, nr 5/2, nr 6; w obrębie terenu 4MNW-MNB-MNB-U – części działek ewidencyjnych nr 376/1 i nr 383; w obrębie terenu 3MNW-MNB – część działki ewidencyjnej nr 1). Również ustalenia *Studium* dla terenów oznaczonych symbolem MU, w zakresie wytycznych do planów miejscowych wskazują na konieczność ustalenia strefy ekotonalnej, o szerokości co najmniej 20,0 m pomiędzy ścianą lasu, a projektowaną zabudową.

W ustalonych w §§ 14 i 15 miejscowego planu, zasadach zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: 3MNW-MNB, 3MNW-MNB-U i 4MNW-MNB-U, jak również w ustaleniach ogólnych planu nie wprowadzono żadnych regulacji dla obszarów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie lasu (gruntu leśnego), w tym w szczególności w zakresie zakazu zabudowy w pasie 20 m od granicy lasu. Ustalenia *Studium* dotyczące *stref ekotonalnych* wymagają natomiast zachowania tych obszarów jako terenów czynnych biologicznie i pozbawionych zabudowy. W planie miejscowym nie zachowano zatem wytycznych *Studium* dotyczących *stref ekotonalnych*.

Organ nadzoru nie może podzielić wyjaśnień Wójta Gminy Bobrowniki, złożonych w piśmie z dnia 3 sierpnia 2026 r., wskazujących iż ustaleń *Studium* dotyczących *strefy ekotonalnej* nie można skutecznie przenieść na regulacje planu miejscowego. Pomimo, iż *Studium* posługuje się pojęciem *ściany lasu*, którego nie definiuje, należy zauważyć, że na *rysunku studium* wskazane zostały *granice stref ekotonalnych od ściany lasu*. Analiza *rysunku studium* jednoznacznie wskazuje, że części wyznaczonych w planie terenów 3MNW-MNB, 3MNW-MNB-U i 4MNW-MNB-U znajdują się tych strefach. Ponadto, analiza danych ewidencji gruntów oraz informacji zawartych w portalu *Bank Danych o Lasach* (dostępnym pod adresem internetowym www.bdl.lasy.gov.pl) wskazuje, iż tereny 3MNW-MNB i 4MNW-MNB-U bezpośrednio sąsiadują z gruntami leśnymi – znajdującymi się na działce nr 235 w obrębie ewidencyjnym Siemonia (użytek „Ls”, las w zarządzie Lasów Państwowych). Status działki nr 235 jako lasu potwierdza również przeznaczenie ustalone w *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Siemonia* (uchwała Nr VIII/57/24 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 7 listopada 2024 r.) – *teren lasu* oznaczony symbolem 19L. Należy również stwierdzić, iż część terenu 3MNW-MNB-U, pomimo, iż oddzielona jest od gruntów leśnych (na działce nr 235) terenem drogi dojazdowej o symbolu 3KDD, to znajduje się w odległości nieprzekraczającej 20 m od tych gruntów leśnych. Kwestia braku definicji *ściany lasu* zarówno w *Studium* jak i w przepisach powszechnie obowiązujących, nie może zatem prowadzić do braku sformułowania w planie miejscowym regulacji, wymaganych dla tych obszarów ustaleniami *Studium*. To właśnie plan miejscowy ma stanowić przełożenie ogólnych ustaleń *Studium* na przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W tym miejscu należy wskazać, iż ustalenia *Studium* dopuszczają określenie konkretnych szerokości *stref ekotonalnych* w planie miejscowym (gdyż określają tylko minimalną szerokość tych stref) oraz wprost wskazują na konieczność skonkretyzowania w planie miejscowym obowiązujących w tych obszarach zasad zagospodarowania. Ustalenia *Studium* nie ustalają obowiązku wyznaczenia w planie miejscowym nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości dokładnie 20,0 m od każdej granicy lasu. Linia zabudowy

nie jest natomiast jedynym możliwym do wprowadzania ustaleniem planu, które może stanowić realizację ustaleń *Studium* w zakresie *strefy ekotonalnej*. Jak słusznie zauważył Wójt Gminy Bobrowniki nie byłoby to ustalenie wyczerpujące cele ustanowienia tej strefy. Dla tej strefy *Studium* formułuje bowiem nie tylko zakaz zabudowy ale i konieczność zachowania ich powierzchni jako czynnej biologicznie i zapewniającej możliwości migracji zwierząt. Ponadto odstąpienia od wprowadzenia w planie zakazu sytuowania budynków w strefie ekotonalnej nie mogą uzasadniać wymagania wynikające z przepisów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.). Wynikające z tych przepisów odległości usytuowania budynku od granicy lasu (rozumianego jako grunt leśny – Ls, określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny) uzależnione są od rodzaju budynku oraz jego konstrukcji – nie są zatem tożsame z minimalną szerokością *strefy ekotonalnej* wyznaczoną w przedmiotowym *Studium*.

Ustalenia planu miejscowego, w zakresie przeznaczenia poszczególnych terenów i zasad ich zagospodarowania nie mogą być całkowicie sprzeczne ze *studium*. *Studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie tylko jest aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jednoznacznie wynika z zasad zawartych w art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 *upzp*. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 *upzp*, ustalenia *studium* wyznaczają kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów oraz określają wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Podstawę stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami *studium* stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i *studium*. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami *studium* jest natomiast uzależniony od stopnia szczegółowości ustaleń zawartych w *studium*. *Studium* z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Postanowienia *studium* nie muszą być przeniesione wprost do zapisów planu, ale nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2016 r. sygn. II OSK 2529/14, publ.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić sprecyzowanie i uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w *studium*, a nie ich dowolną interpretację, czy całkowitą zmianę. W przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne, ustalenie sposobu zagospodarowania terenu naruszającego treść obowiązującego *studium*, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), lecz po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie *studium*.

Reasumując, przyjęte w planie miejscowym zasady zagospodarowania *terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej* oznaczonego symbolem **3MNW-MNB** oraz *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej lub usług*, oznaczonych symbolami **3MNW-MNB-U** i **4MNW-MNB-U**, stanowią naruszenie ustaleń *Studium* w zakresie *stref ekotonalnych od ściany lasu*. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 *upzp*.

2. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast przepis § 4 pkt 9 *rozporządzenia* wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych (lit. a) oraz określenie powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym (lit. b). Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp*, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej, wyznaczonych w nim, terenów pod zabudowę.

Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, określone w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały, wskazują obsługę terenów objętych planem oraz powiązanie układu komunikacyjnego obszaru objętego planem z układem zewnętrznym poprzez: drogi klasy lokalnej – ul. Wolności, oznaczoną symbolem 1KDL oraz ul. Sienkiewicza, oznaczoną symbolem 2KDL (lit. a), drogi dojazdowe oznaczone symbolem KDD (lit. b), układ komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczony symbolem KR (lit. c).

Dla wyznaczonych na rysunku planu *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej*, oznaczonych symbolami **4MNW-MNB** i **6MNW-MNB** oraz *terenów zabudowy związanej z rolnictwem*, oznaczonych symbolami **1RZ** i **2RZ**, nie wyznaczono w planie dróg służących do ich obsługi komunikacyjnej. Tereny te nie przylegają do żadnego z terenów

komunikacji drogowej wymienionego w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały. Natomiast, na podstawie ustaleń planu dotyczących przeznaczania jak i zasad zagospodarowania – zarówno *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej*, oznaczonych symbolami 4MNW-MNB i 6MNW-MNB (§ 14 uchwały) oraz *terenów zabudowy związanej z rolnictwem*, oznaczonych symbolami 1RZ i 2RZ (§ 22 uchwały) – należy stwierdzić, iż są to tereny wymagające dostępu do drogi publicznej.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wójt Gminy Bobrowniki wskazał, iż obsługa komunikacyjna każdego terenu funkcjonalnego nie wymaga bezpośredniego przylegania do wydzielonego liniami rozgraniczającymi terenu KDL, KDD albo KR. Na poparcie tego stanowiska wskazał ustalenia § 4 ust. 2 uchwały, które dopuszczają w ramach przeznaczenia wszystkich terenów (z wyłączeniem terenów oznaczonych symbolem L) między innymi *dojścia, dojazdy* (pkt 3) oraz *komunikację drogową wewnętrzną (drogi wewnętrzne, drogi transportu rolnego) o szerokości dróg minimum 6,0 m w liniach rozgraniczających* (pkt 4). Tym samym obsługa poszczególnych nieruchomości może odbywać się za pośrednictwem: istniejących dojeżdż i dojazdów; dróg wewnętrznych, dróg transportu rolnego, nieruchomości posiadających dostęp do drogi publicznej; służebności drogowych, dojazdów realizowanych w granicach terenów sąsiednich, co wynika z ustaleń ogólnych planu. Zdaniem Wójta Gminy Bobrowniki ustalenia § 4 ust. 2 oraz § 11 uchwały, odczytywane łącznie, zapewniają normatywną możliwość obsługi komunikacyjnej zakwestionowanych terenów i określają ich powiązanie z układem zewnętrznym.

Organ nadzoru przyjął i rozpatrzył wyjaśnienia Wójta Gminy Bobrowniki. Nie podziela jednak stanowiska, iż dopuszczenie w § 4 ust. 2 uchwały, w ramach przeznaczenia wszystkich terenów (za wyjątkiem terenów lasów), realizacji dojeżdż, dojazdów oraz dróg wewnętrznych, stanowi ustalenie zapewniające wszystkim wyznaczonym w planie terenom dostęp do drogi publicznej. Wyjaśnienia Wójta są bowiem sprzeczne z ustaleniami § 11 ust. 1 pkt 1, które jednoznacznie określają obsługę terenów objętych planem poprzez wyznaczone w planie tereny komunikacji – drogi klasy lokalnej – KDL, drogi dojazdowe – KDD, drogi wewnętrzne – KR. Jak to zostało już wskazane tereny 4MNW-MNB, 6MNW-MNB, 1RZ, 2RZ nie przylegają do tych dróg. Ponadto zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji zawarte w § 11 jak i pozostałe regulacje planu nie wskazują dróg publicznych, z którymi, dopuszczone na terenach 4MNW-MNB, 6MNW-MNB, 1RZ, 2RZ, ciągi komunikacyjne miałyby zostać powiązane oraz nie określają sposobów realizacji tych powiązań. Należy ponadto zauważyć, iż tereny 1RZ stanowią enklawę wśród *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej*, oznaczonych symbolem 1MNW-MNB. Realizacja na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dróg właściwych do obsługi zabudowy związanej z rolnictwem, może nie być możliwa. W planie natomiast, nie skonkretyzowano warunków realizacji obsługi komunikacyjnej terenu 1RZ poprzez sąsiadujące tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z kolei teren 6MNW-MNB znajduje się pośród *terenów rolnictwa z zakazem zabudowy*, oznaczonych symbolem 6RN oraz *terenów rolnictwa z zakazem zabudowy lub lasu* oznaczonych symbolem 5RN-L. Wymagania dotyczące zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenów zabudowy mieszkaniowej są natomiast znacząco odmienne od obsługi komunikacyjnej gruntów rolnych.

Prawodawca lokalny ma obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną obszarów, jakie ten plan przeznacza pod zabudowę. W planie miejscowym konieczne jest zatem prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego terenów objętym planem jak i jego powiązań z układem zewnętrznym. Ponieważ plan miejscowy powinien obligatoryjnie zawierać regulacje dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych, szczegółowe ustalenia w tym zakresie są wymagane także w sytuacji gdy gmina zdecydowana jest utrzymać istniejący sposób obsługi komunikacyjnej. Skutkiem braku ustalenia układu komunikacyjnego dla wyznaczonych w planie terenów zabudowy może być zablokowanie możliwości ich zagospodarowania zgodnie z ich przeznaczeniem ustalonym w planie, gdyż nie będzie możliwe zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę.

Jeżeli więc organ gminy decyduje się w planie miejscowym przeznaczyć tereny pod zabudowę, to powinien tym obszarom zapewnić odpowiednią dostępność komunikacyjną poprzez wyznaczenie liniami rozgraniczającymi terenu komunikacji drogowej. Organ gminy już na początku procesu projektowania, powinien rozważyć, czy istnieje możliwość wytyczenia dróg (choćby wewnętrznych) do obszarów zainwestowania, które będą znajdować się w oddaleniu od projektowanego lub istniejącego układu drogowego, a jeżeli takiej możliwości nie będzie, to **należy rozważyć zasadność przeznaczenia tych terenów pod realizację nowej zabudowy**. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Wr 773/19: *trudno bowiem wyobrazić sobie realną możliwość funkcjonowania*

terenów przewidzianych do zabudowy, bez dostępu do drogi publicznej, czy też bez wyznaczenia szlaków komunikacyjnych (ulic). Powyższe stanowisko potwierdza również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 548/22, w którym wskazano, że jeżeli gmina zdecydowała się aby dany teren przeznaczyć pod zainwestowane – w tym zwłaszcza lokalizację budynków mieszkalnych (choćby była to zabudowa zagrodowa) – to nie może ograniczyć się tylko do tłumaczenia (nawet bez konkretnych zapisów w tekście planu), że dojazd do dróg publicznych (lub wyznaczonych w planie dróg wewnętrznych) zapewniony jest przez inne tereny stanowiące własność prywatną, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub grunty rolne. Tak wytyczone połączenia terenu na którym dopuszczono nową zabudowę z siecią dróg publicznych jest bowiem w takiej sytuacji możliwe tylko hipotetycznie (o ile faktycznie w ogóle będzie to możliwe). (...) W szczególności nie może być ona uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości na których układ ten ma być zrealizowany.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej oznaczonych symbolami **4MNW-MNB** i **6MNW-MNB** oraz terenów zabudowy związanej z rolnictwem oznaczonych symbolami **1RZ** i **2RZ**, które wymagają dostępu do drogi publicznej, nie wyznaczono w przedmiotowym planie dróg służących do ich obsługi komunikacyjnej. Powyższym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego określonych w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp* oraz § 4 pkt 11 lit. b *rozporządzenia*.

3. Przepis art. 15 *upzp* wskazuje, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Natomiast zgodnie z przywołanym art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* plan miejscowy powinien zawierać zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (w tym: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów). Oznacza to obowiązek sprecyzowania w planie miejscowym przyszłego sposobu zagospodarowania i wykorzystania terenu przez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić oraz jakie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu mają na tym obszarze obowiązywać. Konkretyzację tych regulacji stanowi § 4 pkt 1 *rozporządzenia*, który precyzuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Zapisami § 24 ust. 2 uchwały dla terenów zieleni urządzonej, oznaczonych symbolami 1ZP i 2ZP, określono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania t.j. m. in. nieprzekraczalną linię zabudowy (wyznaczoną na rysunku planu na terenie o symbolu 1ZP), udział powierzchni zabudowy, nadziemną intensywność zabudowy. Wskaźniki te, zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2 pkt 32 i pkt 35 *upzp* (nadziemna intensywność zabudowy, udział powierzchni zabudowy) oraz w § 3 pkt 2 badanej uchwały (nieprzekraczalna linia zabudowy), **odnoszą się do budynków**. Jednakże dla terenów 1ZP i 2ZP nie określono rodzaju zabudowy jaki można nań zrealizować.

Wójt Gminy Bobrowniki w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, iż na podstawie przepisów § 4 ust. 2 i § 24 uchwały można stwierdzić, że ustalone parametry zabudowy dotyczą obiektów funkcjonalnie związanych z zielenią urządzonej, rekreacją, sportem i obsługą tych funkcji.

Organ nadzoru nie podziela tej argumentacji. Dopuszczone ogólnymi ustaleniami § 4 ust. 2 uchwały, elementy zagospodarowania takie jak: *urządzenia sportu i rekreacji* (pkt 1); *uzbrojenie terenu* (pkt 2); *dojścia, dojazdy* (pkt 3); *budowle i urządzenia wodne związane z gospodarką wodami* (pkt 4); *komunikacja drogowa wewnętrzna* (pkt 5), nie są budynkami. Możliwość realizacji budynków nie wynika również z ustalonego § 24 przeznaczenia: *teren zieleni urządzonej*. Zatem gmina, podając w § 24 ust. 2 parametry dotyczące budynków: nieprzekraczalną linię zabudowy (pkt 1) udział powierzchni zabudowy (pkt 2), nadziemną intensywność zabudowy (pkt 4), nie określając zarazem rodzaju zabudowy jaki można zrealizować na *terenach zieleni urządzonej*, oznaczonych symbolami 1ZP i 2ZP, naruszyła przepisy: art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*. Z treści planu nie można bowiem jednoznacznie odczytać jakie są zasady zagospodarowania tych terenów.

Należy również zauważyć, że kwestionowane ustalenia planu dodatkowo naruszają § 6 i § 25 *Zasad techniki prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca

2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 300), które nakazują by przepisy formułować dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów oraz tak, by wyrażały intencje prawodawcy i wyraźnie wskazywały kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

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 wymienionych powyżej naruszeń, uchwała Rady Gminy Bobrowniki Nr XXXII/294/26 z 6 lipca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Twardowice*, 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 Bobrowniki 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 Bobrowniki.

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.