Elektronicznie podpisany przez:
Bożena Agata Goldamer-Kapała
dnia 12 listopada 2026 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.142.2026 Katowice, dnia 12 listopada 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912 i 1273 – 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, 781, 864 i 912 – dalej zwana również *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/160/2026 Rady Gminy Kruszyna z dnia 9 października 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kruszyna dla obszarów obejmujących fragmenty miejscowości: Jacków, Baby, Kijów, Łęg, Pieńki Szczepockie, Teklinów, Widzów i Widzówek - etap I* (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 6312), w części:

1) w tekście miejscowego planu w zakresie ustaleń dla terenów 27ML, 28ML, 29ML, 30ML, 15KR, 85MNW, 92MNW, 96MNW,

2) w części graficznej planu – rysunku planu:

a) załącznik nr 1.5, w zakresie terenów 27ML, 28ML, 29ML, 30ML, 15KR w ich liniach rozgraniczających,

b) załącznik nr 1.11, w zakresie terenów 85MNW, 92MNW, 96MNW w ich liniach rozgraniczających.

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 9 października 2026 r. Rada Gminy Kruszyna podjęła uchwałę nr XXIII/160/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kruszyna dla obszarów obejmujących fragmenty miejscowości: Jacków, Baby, Kijów, Łęg, Pieńki Szczepockie, Teklinów, Widzów i Widzówek - etap I.*

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp*, w dniu 13 października 2026 r. Rada Gminy Kruszyna przekazała organowi nadzoru uchwałę nr XXIII/160/2026, a w dniu 2 listopada 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 10 listopada 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Wójt Gminy Kruszyna skorzystał z przysługującego uprawnienia i w dniu 12 listopada 2026 r., pismem znak RIGKiR.6721.2.2024, złożył wyjaśnienia.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

Zakres przedmiotowy ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nakazuje uwzględnić w planowaniu przestrzennym wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowanie wodami i 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. W przypadku gruntów rolnych i leśnych takim przepisem odrębnym jest między innymi art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 82 – dalej zwana: *ugrl*), z którego wynika, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 *ugrl* 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 – wymagają uzyskania ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, (...)

5) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

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

Analiza przekazanej dokumentacji formalno-prawnej, rysunków planu, stanowiących załączniki graficzne do niniejszej uchwały oraz informacji zawartych na stronie internetowej https://www.bdl.lasy.gov.pl – Banku Danych o Lasach (dalej zwany: *BDL*) wykazała, że w przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia przepisów prawa w zakresie braku wymaganych zgód dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, we fragmentach terenów oznaczonych na rysunkach planu (załącznik nr 1.5 oraz 1.11) symbolami:

a) **29ML i 30ML** (teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej) oraz **15KR** (teren komunikacji drogowej wewnętrznej) zlokalizowana została na gruncie leśnym (użytek **LsVI**; część działki nr 377/27, obręb Łęg),

b) **85MNW, 96MNW** oraz **92MNW** (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej) zlokalizowana została na gruncie rolnym klas chronionych (odpowiednio: **PsIII, ŁIII, Br/RIIIb, Br/ŁIII**).

W dokumentacji prac planistycznych zamieszczono oświadczenie Wójta Gminy Kruszyna, z którego wynika, że nie zachodziła potrzeba uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne określone przepisami ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że *nie znaleziono zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o których mowa w ww. zawiadomieniu.*

Podczas ustalania gruntów rolnych i leśnych, które w przedmiotowym planie otrzymały przeznaczenie nierolnicze i nieleśne, organ nadzoru wziął pod uwagę przede wszystkim treści zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Część wskazanych obszarów zakwalifikowana została w ewidencji jako użytek leśny (Ls) oraz użytki rolne klasy III. Dla wskazanych gruntów leśnych, będących własnością gminy Kruszyna, brak Uproszczonego Planu Urządzania Lasu. Niemniej jednak analiza ortofotomapy, która wskazuję na istnienie dużych połaci lasu, jak również fakt, że w granicach analizowanego planu miejscowego znajduje się ponad

1,3 ha powierzchni terenu porośniętej drzewostanem przesądza o spełnieniu przesłanki art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. z 2026 r. poz. 663), zgodnie z którą *lasem w rozumieniu ustawy jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony* (pkt 1). Organ nadzoru stoi na stanowisku, reprezentowanym również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym *dla uznania gruntu za las warunkiem koniecznym jest, aby stanowił on zwartą powierzchnię wynoszącą co najmniej 0.10 ha przy czym nie ma znaczenia czy grunt ten obejmuje (składa się) w znaczeniu cywilnoprawnym jedną czy więcej działek sąsiadujących ze sobą* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 maja 2019 r. – sygn. akt II SA/Kr 414/19, publ.: LEX nr 2687976). Oznaczenie użytku jako Ls w ewidencji gruntów ściśle wiąże się z reżimem prawnym ochrony lasów, a zmiany w tym zakresie wymagają przejścia sformalizowanej procedury, a nie tylko faktycznego wycięcia drzew czy zmiany zapisu w planie miejscowym bez uzyskania wymaganej zgody. Ponadto w wyroku sąd wskazał, że *ewidencja gruntów i budynków, mimo że nie decyduje o faktycznym stanie terenu jako lasu, jest kluczowym dowodem w planowaniu przestrzennym i musi być uwzględniana przy zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne* (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2024 r. – sygn. akt II OSK 1169/21). Oznacza to, że dane z ewidencji gruntów i budynków (oraz ujęte w nich oznaczenia użytków) stanowią podstawę do weryfikacji wymogów dotyczących zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na inne cele w procedurze opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W innym wyroku sąd przypomniał, że art. 20 ust. 2 ustawy *o lasach* stanowi *lex specialis* wobec przepisów *prawa geodezyjnego i kartograficznego.* Oznacza to, że organy są związane planem urządzenia lasu w zakresie granic i powierzchni lasów, a ewidencja gruntów i budynków w części dotyczącej lasów musi być prowadzona z uwzględnieniem przepisów o lasach. Dopóki w planie urządzania lasu nie nastąpi zmiana, dane te wiążą organy prowadzące EGiB (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2024 r. – sygn. akt I OSK 397/21).

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. 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 rozstrzygniecie jest podstawą do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nieuzyskanie zgody oznacza więc niemożność uchwalenia planu miejscowego w zakładanym przez gminę kształcie.

Ustalone w niniejszym planie miejscowym przeznaczenie terenów na gruntach rolnych i leśnych wymagało uzyskania stosownych zgód, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*. Brak tych zgód stanowi naruszenie przepisów art. 7 ust. 2 *uogrl* oraz trybu sporządzania planu miejscowego poprzez pominięcie wymienionych na wstępie czynności wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*, w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 *uogrl.*

Ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w § 57 uchwały Gmina ustaliła obsługę komunikacyjną terenów *z istniejących i projektowanych dróg publicznych i dróg wewnętrznych, w tym zlokalizowanych poza granicami planu miejscowego*. Tymczasem, w wyniku stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie terenu 29ML oraz drogi oznaczonej symbolem 15KR, tereny oznaczone symbolami 27ML i 28ML nie posiadają określonej planem obsługi komunikacyjnej. Nie istnieją również ani drogi publiczne ani wewnętrzne zapewniające dojazd do tych terenów, zlokalizowane poza granicami tego planu, zgodnie z ewidencją gruntów i budynków tereny zlokalizowane wokół terenów

27ML i 28ML posiadają użytek leśny. W konsekwencji powyższego, w wyniku braku dostępu do drogi publicznej, nie spełniają warunków przypisanych terenom budowlanym, określonym w art. art. 2 pkt 12 upzp, co w konsekwencji kwalifikuje ich przeznaczenie jako sprzeczne z prawem.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych oraz chronionych gruntów rolnych narusza wprost wymienione w rozstrzygnięciu przepisy.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu wymienionego naruszenia, uchwała Rady Gminy Kruszyna nr XXIII/160/2026 z 9 października 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kruszyna dla obszarów obejmujących fragmenty miejscowości: Jacków, Baby, Kijów, Łęg, Pieńki Szczepockie, Teklinów, Widzów i Widzówek - etap I,* 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 Kruszyna 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 Kruszyna.

z up. Wojewody Śląskiego
Bożena Goldamer-Kapała
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:
Rada Gminy Kruszyna

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.