



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2026 r.

Poz. 3004

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.24.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252, zwanej 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, zwanej dalej: *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 148/XXI/2026 Rady Gminy Miedźno z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Miedźno (Dz. Woj. Śląskiego z 2026 r. poz. 2011).

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 rady gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 24 marca 2026 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 148/XXI/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Miedźno.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *upzp* w dniu 26 marca 2026 r. Rada Gminy Miedźno przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 148/XXI/2026, a w dniu 31 marca 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 17 kwietnia 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Wójt Gminy Miedźno skorzystał z przysługującego uprawnienia i w dniu 21 kwietnia 2026 r., pismem znak RP.6720.1.2024, złożył wyjaśnienia.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 13a ust. 1 *upzp* plan ogólny gminy uchwalany jest dla obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu) i stosownie do art. 13a ust. 4 *upzp*, zawiera ustalenia obligatoryjne: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, a także fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem o podziale obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w art. 13c ust. 2 *upzp*. Podział obszaru gminy możliwy jest więc na następujące strefy: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę

otwartą (SO), strefę komunikacyjną (SK). Natomiast drugim koniecznym elementem planu ogólnego jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych.

Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r., poz. 2758 i z 2024 r., poz. 1775 oraz z 2025 r., poz. 1767; zwanego dalej: *rozporządzeniem ppog*) – w ramach gminnego katalogu stref planistycznych każda zachowująca ciągłość przestrzenną strefa planistyczna powinna zostać opisana przez: unikalne oznaczenie, nazwę, określenie profilu funkcjonalnego strefy planistycznej (podstawowego i ewentualnie również dodatkowego), wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy – dla stref planistycznych o symbolach: SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR (fakultatywnie dla stref: SI, SN, SC, SG, SO, SK) oraz wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej – dla stref o symbolach: SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN, SC (fakultatywnie dla stref: SG, SO, SK). Ustalenie w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy, obszarów zabudowy śródmiejskiej, jak również gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, w ramach gminnych standardów urbanistycznych, zależy od woli organów sporządzających i przyjmujących ten akt prawa miejscowego. Charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia ppog*.

Należy ponadto zaznaczyć, iż plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3a *upzp*, i które stosownie do art. 67a ust. 5 *upzp*, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt planowania przestrzennego. Dane przestrzenne tworzone dla planu ogólnego obejmują: atrybuty zawierające informacje o akcie oraz dane w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów, dla których określono różne regulacje w ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej oraz atrybuty zawierające informacje o tych obiektach przestrzennych. Sposób stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych określony został w załączniku nr 2 do *rozporządzenia ppog*.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr 148/XXI/2026 Rady Gminy Miedźno w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Miedźno została podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu ogólnego w następującym zakresie.

1. Ustalone w przedmiotowym planie ogólnym strefy planistyczne o oznaczeniach **239SJ** i **198SJ** naruszają zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową określone w art. 13d ust. 1 i 3 *upzp* oraz art. 13b pkt 7 *upzp*.

Zgodnie z art. 13b pkt 7 *upzp* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Natomiast art. 13d *upzp* określa zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową. Strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b (art. 13d ust. 1 *upzp*).

Suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

W przypadku gdy na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy (art. 13d ust. 3 *upzp*).

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *upzp*, to jest uzasadnienia planu ogólnego gminy wynika, że chłonność terenów mieszkaniowych niezabudowanych stanowi **614%** zapotrzebowania (str. 58 – *Plan ogólny gminy Miedźno dokumentacja prac planistycznych – uzasadnienie*; zwane dalej: *uzasadnienie*).

Wobec powyższego, gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć stref planistycznych z zabudową mieszkaniową wykraczających poza obszary, o których mowa w przywołanym powyżej art. 13d ust. 1 *upzp*.

Wszczynając postępowanie nadzorcze organ nadzoru wskazał strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, które nie spełniają opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

Wójt Gminy Miedźno, w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazał czym kierowano się wyznaczając strefy z zabudową mieszkaniową:

Strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolu 239SJ (w zakresie części działek o numerach ewidencyjnych: 404, 451, 406/1, 407/1, 408, 409/1 i 409/2, obręb Mokra) została wyznaczona w taki sposób, aby wokół istniejącej i urządzanej drogi gminnej zwiększyć w nieznacznym stopniu tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczone w obowiązującym planie miejscowym. Na etapie sporządzania projektu planu ogólnego projektant omyłkowo nie rozszerzył w tym miejscu obszaru uzupełnienia zabudowy, co zamierzał i co jest możliwe zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729).

Strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolu 198SJ, w zakresie wyznaczonego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych wokół zbiornika wodnego „Ostrowy” w gminie Miedźno, terenu o symbolu 2TKs (teren parkingu, o którym mowa w § 35 uchwały Nr 83/XII/2007 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 września 2007 r.), została powiększona o ten teren na podobnej zasadzie jak włączenie terenu drogi (klasy niższej niż droga zbiorcza) do tej samej strefy co sąsiadujący z nią bezpośrednio teren.

Po analizie wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania nadzorczego stwierdzić należy, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach **239SJ** i **198SJ** – nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową. W strefach tych wyznaczono bowiem nowe obszary umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej. Natomiast jeżeli terenu nie przeznaczono w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową i nie istnieje na tych terenach zabudowa mieszkaniowa, to aby było możliwe wyznaczenie jednej z trzech stref wielofunkcyjnych, umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej, konieczne jest wyznaczenie na tych terenach obszaru uzupełnienia zabudowy.

Strefą **239SJ** (w zakresie części działek o numerach ewidencyjnych: 404, 451, 406/1, 407/1, 408, 409/1 i 409/2, obręb Mokra) objęto teren rolny oznaczony symbolem **2RP**, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr 86/XII/2007 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Mokra*, przeznaczony jest pod **tereny rolne**, a w ustaleniach dla tego terenu w § 22 ust. 3 pkt 8 przywołanej uchwały wprowadzono zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, w tym zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej.

Strefą **198SJ** objęto teren parkingu oznaczony symbolem **2TKs**, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr 83/XII/2007 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych wokół zbiornika wodnego „Ostrowy” w gminie Miedźno*, przeznaczono pod **parking, obszar przestrzeni publicznej**.

Na wyżej wymienionych terenach w ustaleniach przywołanych miejscowych planów nie umożliwiono realizacji zabudowy mieszkaniowej. Strefy 239SJ i 198SJ, powiększono o obszary, na których nie istnieje zabudowa mieszkaniowa oraz nie wyznaczono na nich obszaru uzupełnienia zabudowy. Wobec powyższego, wyznaczając w planie ogólnym strefy 239SJ i 198SJ, naruszono zasady wyznaczania stref planistycznych wskazane w art. 13d ust. 1 i ust. 3 *upzp* oraz art. 13b pkt 7 *upzp*.

2. Wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, ustalona w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu **27SU**, narusza zasady ustalania tego wskaźnika zawarte w art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz § 2 ust. 3 *rozporządzenia ppog*.

Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, którego minimalna wielkość została, na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 13m ust. 2 *upzp*, określona w przywołanym powyżej *rozporządzeniu ppog*. Przepis § 2 ust. 1 *rozporządzenia ppog* obliuguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału

powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do tego rozporządzenia, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku, wskazanego w ust. 3 tego paragrafu. Jak wynika z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia *Charakterystyka stref planistycznych* – minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi:

- 30% – dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ), strefy usługowej (SU), strefy handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefy produkcji rolniczej (SR), strefy cmentarzy (SC);
- 20% – dla strefy gospodarczej (SP) oraz strefy infrastrukturalnej (SI);
- 50% – dla strefy zieleni i rekreacji (SN).

Natomiast dopuszczony w § 2 ust. 3 *rozporządzenia ppog* wyjątek wskazuje jednoznacznie, że: w przypadku gdy obszar strefy planistycznej jest objęty obowiązującymi planami miejscowymi, w strefie tej można określić wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższą niż wynika to z załącznika nr 1 do rozporządzenia, jednak nie niższą niż najwyższa wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy. Gmina nie ma zatem pełnej dowolności w ustalaniu minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w strefach planistycznych o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN i SC.

Załącznikiem do uchwały Nr 148/XXI/2026 Rady Gminy Miedźno w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Miedźno jest plik GML z danymi przestrzennymi, które obejmują atrybuty zawierające informacje o akcie planowania przestrzennego oraz wektorowe dane w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych oraz obszaru uzupełnienia zabudowy wraz atrybutami zawierającymi informacje o poszczególnych obiektach przestrzennych. W planie ogólnym gminy Miedźno nie zostały wyznaczone gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej, co potwierdza również część tekstowa i graficzna dołączonego do dokumentacji prac planistycznych *uzasadnienia*.

W przedmiotowym planie ogólnym w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu **27SU** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie **20%**. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia ppog* dla strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie **30%**.

Obszar tej strefy objęty jest obowiązującym planem miejscowym (przyjętym uchwałą nr 138/XIX/2008 Rady Gminy Miedźno z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w sołectwie Ostrowy), jednak nie dawał on podstawy do obniżenia wartości wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Bowiem w § 26 przywołanego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem RP, ustalono przeznaczenie podstawowe tereny rolne i nie określono wartości wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 27SU wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z załącznika nr 1 do *rozporządzenia ppog*, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz § 2 ust. 1 i 3 *rozporządzenia ppog*.

W wyjaśnieniach złożonych przez Wójta Gminy Miedźno wskazano, że: *ustalony dla strefy planistycznej o oznaczeniu 27SU minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% został wpisany omyłkowo*.

3. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2025 r., poz. 960), w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się między innymi w planie ogólnym gminy. Na podstawie art. 166 ust. 2 oraz ust. 4 *Prawa wodnego*, projekty planu ogólnego gminy wymagają uzgodnienia z organem właściwym Wód Polskich (tj. zgodnie z art. 14 ust. 6 pkt 1 *Prawa wodnego* z dyrektorem regionalnym zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich) w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Uzgodnienie, o którym mowa wyżej, dokonywane jest w drodze decyzji. Analogiczny obowiązek uzgadniania projektu planu ogólnego gminy wynika z treści przepisu art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b *tiret trzecie upzp* – projekt planu ogólnego wymaga uzgodnienia z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zgodnie z art. 16 pkt 34 *Prawa wodnego*, stanowią obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, 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 przmuliska (o których mowa w art. 224 *Prawa wodnego*), stanowiące działki ewidencyjne oraz pas techniczny.

Na podstawie map zagrożenia powodziowego ustalono, że teren gminy Miedźno znajduje się częściowo na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% oraz częściowo na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%.

Z analizy dokumentacji planistycznej wynika, że decyzją z dnia 22 sierpnia 2025 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie w Poznaniu, uzgodnił projekt planu ogólnego gminy Miedźno w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu, ale warunkowo, zobowiązując gminę do korekty projektu planu ogólnego w zakresie strefy planistycznej 34SN położonej w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, *w taki sposób, aby w profilu funkcjonalnym dodatkowym wykluczyć teren usług sportu i rekreacji* (pkt 2). W przywołanej decyzji organ uzgadniający uzasadnił swoje stanowisko: *celem ograniczenia negatywnych skutków zalania wodami powodziowymi obiektów planowanych do realizacji na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, zgodnie z art. 166 ust. 8 i 9, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Poznaniu określił w punkcie 2 niniejszej decyzji wymagania i warunki dla planowanej zabudowy i zagospodarowania terenu, które należy uwzględnić w projekcie planu ogólnego.*

Natomiast analiza przedmiotowego planu ogólnego w zakresie zapisów w profilu funkcjonalnym dodatkowym strefy zieleni i rekreacji o oznaczeniu **34SN** wykazała, że w ramach tej strefy jest możliwość realizacji usług sportu i rekreacji, tj. nie wypełniono nałożonego przez organ uzgadniający obowiązku. Brak pozytywnego uzgodnienia z dyrektorem regionalnym zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, poprzez brak wypełnienia warunku określonego w pkt 2 przywołanej decyzji, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dotyczącego ostatecznej, uchwalonej wersji przedmiotowego planu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu ogólnego. Bowiem niewypełnienie nałożonego przez organ uzgadniający warunku oznacza niemożność uchwalenia planu ogólnego w projektowanym kształcie. Skoro wójt gminy został zobligowany do uzgodnienia projektu planu ogólnego z podmiotami wymienionymi w art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b *upzp*, to ostateczne stanowisko organu uzgadniającego należy uznać za bezwzględnie wiążące. W związku z powyższym naruszone zostały przepisy art. 166 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 *Prawa wodnego* oraz art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret trzecie *upzp*.

4. Przepisy art. 13d *upzp* określają zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową. Podstawową zasadą, przy wyznaczaniu stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, jest oszacowanie sumy chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie (w tym luk w istniejącej zabudowie), pamiętając, że nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie (art. 13d ust. 2 *upzp*). Potwierdzenie tej zasady jest zawarte w przepisie art. 13b pkt 7 *upzp*, który wskazuje, że ustalenia planu ogólnego określa się uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w tym – zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Kolejna zasada określa sposób wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, zwracając uwagę na kolejność czynności przy ich wyznaczaniu: *w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b* (art. 13d ust. 1 *upzp*).

W art. 13d ust. 3 *upzp* z kolei, jest określona zasada graniczna dotycząca sytuacji, w których nie można już wyznaczyć stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na pozostałych obszarach gminy. Zgodnie z tą normą przy przekroczonej wartości sumy chłonności terenów niezabudowanych, to jest większej niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, nie ma możliwości wyznaczenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na pozostałych obszarach gminy. W tym przypadku dopuszcza się tylko i wyłącznie wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp* (tj. *na obszarach, dla których*

w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b).

Zatem z powyższych przepisów prawa nie wynika konieczność przenoszenia wszystkich terenów o funkcji mieszkaniowej lub w całości wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy do planu ogólnego, jeśli gmina nie widzi takiej potrzeby, zwłaszcza z uwagi na zmieniające się uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy (upływ czasu od momentu uchwalenia planów miejscowych - w analizowanym przypadku prawie 20 lat, zmieniające się potrzeby mieszkańców), uwarunkowania, o których mowa w art. 13b *upzp* oraz, a może przede wszystkim faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Analiza planu ogólnego gminy Miedźno w odniesieniu do obowiązujących na tym terenie planów miejscowych wykazała, że niewłaściwie określono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oznaczone jako:

– **69SJ, 70SJ, 196SJ**, w planie miejscowym objęte uchwałą nr 138/XIX/2008 Rady Gminy Miedźno dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położny w sołectwie Ostrowy – tereny o symbolach **UTL,LS** – przeznaczenie podstawowe: **zabudowa rekreacji indywidualnej, tereny leśne**, o którym mowa w § 23 przywołanej uchwały;

– **153SJ, 174SJ, 176SJ, 177SJ**, w planie miejscowym objęte uchwałą nr 140/XIX/2008 Rady Gminy Miedźno z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położny w miejscowości Władysławów – tereny o symbolach **1-3UTL,LS** – przeznaczenie podstawowe: **zabudowa rekreacji indywidualnej, tereny leśne**, o których mowa w § 21 przywołanej uchwały;

– **154SJ, 172SJ, 173SJ, 193SJ**, w planie miejscowym objęte uchwałą nr 143/XIX/2008 Rady Gminy Miedźno z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położny w miejscowości Borowa – tereny o symbolach **1-3UTL,LS** – przeznaczenie podstawowe: **zabudowa rekreacji indywidualnej, tereny leśne**, o których mowa w § 22 przywołanej uchwały;

– **195SJ** w planie miejscowym objęte uchwałą nr 143/XIX/2008 Rady Gminy Miedźno z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położny w miejscowości Borowa – teren o symbolu **UTL,UT,LS** – przeznaczenie podstawowe: **zabudowa rekreacji indywidualnej, tereny leśne**, o którym mowa w § 20 przywołanej uchwały;

– **9SJ, 15SJ, 16SJ, 17SJ** w planie miejscowym objęte uchwałą nr 83/XII/2007 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 września 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego terenów zlokalizowanych wokół zbiornika wodnego „Ostrowy” w gminie Miedźno – tereny o symbolach **ML** – przeznaczenie podstawowe: **zabudowa rekreacji indywidualnej**, o których mowa w § 21 przywołanej uchwały.

Przenosząc ustalenia z planów miejscowych do planu ogólnego, tj. tereny z zabudową rekreacji indywidualnej do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), poszerzono wachlarz możliwości zabudowy danego terenu w ramach przypisanej strefy planistycznej (SJ). Na podstawie wyżej wymienionych obowiązujących planów miejscowych jest możliwość realizacji tylko i wyłącznie **zabudowy rekreacji indywidualnej**. Zgodnie z definicją zawartą w przywołanych powyżej miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ilekroć w uchwale jest mowa o **zabudowie rekreacji indywidualnej** – należy przez to rozumieć budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku rodzinnego, a nie ma w przepisach tych planów miejscowych dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która została odrębnie zdefiniowana w tych planach (ilekroć w uchwale jest mowa o **zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej** – należy przez to rozumieć budynki mieszkalne jednorodzinne, liczące nie więcej niż dwa samodzielne lokale mieszkalne). W momencie przeniesienia zapisów planów miejscowych do planu ogólnego ostatecznie umożliwiono w ramach wyżej wymienionych stref SJ realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której *de facto* nie można zrealizować na podstawie wyżej wymienionych obowiązujących planów miejscowych, w których określone przeznaczenie podstawowe – to zabudowa rekreacji indywidualnej lub zabudowa rekreacji indywidualnej, tereny leśne. Dodatkowo należy wskazać, że niewłaściwe jest również określanie strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną na terenach, gdzie

w obowiązujących miejscowych planach w ramach przeznaczenia związanego z zabudową rekreacji indywidualnej ustalono również tereny leśne, na których w świetle przepisów prawa (ustawa o lasach, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych) nie ma możliwości lokalizowania zabudowy mieszkaniowej.

W wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazano, że wyznaczenie stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną *nastąpiło zgodnie z Załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r. poz. 2758, ze zm.). Ww. rozporządzenie nie daje możliwości zachowania w planie ogólnym przeznaczenia takiego jak tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej inaczej niż właśnie poprzez ich zakwalifikowanie do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ).*

Strefa zieleni i rekreacji (SN), która wydawałaby się dedykowana dla takich funkcji jak właśnie tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, w profilu podstawowym zawiera przeznaczenia: teren zieleni urządzonej, teren plaży, teren wód, teren komunikacji, teren infrastruktury technicznej, natomiast w profilu dodatkowym przeznaczenia: teren usług sportu i rekreacji, teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren ogrodów działkowych, teren zieleni naturalnej, teren lasu.

Najbardziej zbliżonym do terenu zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej wydaje się teren usług sportu i rekreacji. Jednak należy pamiętać, że przeznaczenie „teren usług sportu i rekreacji” (podobnie jak wszystkich innych usług) wiąże się z możliwością budowy jedynie obiektów usługowych, a nie służących własnym celom jak zabudowa letniskowa lub rekreacji indywidualnej. Wysokość podatku od nieruchomości użytkowanych na cele usługowe jest dużo wyższa niż nieruchomości użytkowanych na cele rekreacji indywidualnej. Zatem zakwalifikowanie w planie ogólnym terenów zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej do strefy zieleni i rekreacji (SN) byłoby działaniem na szkodę właścicieli nieruchomości.

Należy podkreślić, iż włączenie w planie ogólnym terenów przeznaczonych w planie miejscowym dla zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej do innej strefy niż strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ) oznaczałoby, że przy zmianie planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stałoby się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Sytuacja taka, zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.), rodziłaby realne ryzyko konsekwencji finansowych dla Gminy w postaci żądania przez właścicieli albo użytkowników wieczystych odszkodowań lub wykupów nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru można wyznaczyć strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ) z profilem dodatkowym – teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej niejako przenosząc zagospodarowanie z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustalenia w zakresie terenów zabudowy rekreacji indywidualnej, ale zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisu art. 13d ust. 3 *upzp* wynika, że można wyznaczyć strefy planistyczne przewidziane do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w przypadku, gdy na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, suma chłonności terenów niezabudowanych (w tym luk w istniejącej zabudowie) jest mniejsza niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych *uzasadnienia* planu ogólnego gminy wynika, że chłonność terenów mieszkaniowych niezabudowanych stanowi **614%** zapotrzebowania, a zatem jest zdecydowanie większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. W takim przypadku ustawodawca nie dopuszcza możliwości wyznaczania stref planistycznych dedykowanych zabudowie mieszkaniowej (tu: SJ). Wobec powyższego, gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć stref planistycznych z zabudową mieszkaniową wykraczających poza obszary, o których mowa w przywołanym powyżej art. 13d ust. 1 *upzp*.

W świetle przepisu art. 13d ust. 1 *upzp*, w ocenie organu nadzoru zabudowa rekreacji indywidualnej (określona w wyżej przywołanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) nie jest przeznaczeniem umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej.

Zabudowa o funkcji mieszkaniowej to obiekty budowlane przeznaczone do stałego pobytu ludzi, służące zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Obejmuje budynki jednorodzinne (wolnostojące, bliźniacze, szeregowe) oraz wielorodzinne (bloki, kamienice). Zgodnie z przepisem § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225; zwane dalej: rozporządzeniem o budynkach) ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o budynku mieszkalnym – należy przez to rozumieć:

- a) budynek mieszkalny wielorodzinny,
- b) budynek mieszkalny jednorodzinny.

Z kolei zabudowa jednorodzinna to jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi (§ 3 pkt 2 rozporządzenia o budynkach).

Definicja zawarta w prawie budowlanym określa budynek mieszkalny jednorodzinny jako budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie niewiecej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2026 r. poz. 524).

Zupełnie inaczej przepisy prawa definiują budynek rekreacji indywidualnej.

W § 3 pkt 7 rozporządzenia o budynkach, przez budynek rekreacji indywidualnej należy rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku.

Ponadto, w przepisach § 26 określono warunki jakimi charakteryzować się powinna działka budowlana przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe – działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej, przy czym za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej i ciepła, a w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej konieczność zapewnienia możliwości korzystania indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. Spełnienie tych warunków nie jest wymagane w przypadku działek przeznaczonych pod budowę budynków rekreacji indywidualnej. Ponadto, dopuszcza się wykorzystanie pod zabudowę rekreacji indywidualnej działki budowlanej, która nie może być zaopatrzona w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi z sieci lub własnego ujęcia, pod warunkiem zapewnienia możliwości czerpania lub dostawy wody z ujęć położonych poza granicami działki (§ 27).

W związku z wyżej przytoczonymi przepisami, budynek rekreacji indywidualnej nie spełnia funkcji mieszkaniowej, bowiem nie jest miejscem stałego zamieszkania – umożliwiającym stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego, stanowi miejsce czasowego pobytu, nie ma możliwości spełnienia warunku meldunkowego. Zatem budynki rekreacji indywidualnej nie są budynkami przeznaczonymi do stałego zamieszkania, nie stanowią budynków mieszkalnych jednorodzinnych, bywają przeznaczane na najem krótkoterminowy. Jak również nie muszą spełniać norm technicznych nadanych budynkom mieszkalnym.

Dodatkowo należy zauważyć, że funkcja mieszkaniowa, przewidziana w miejscowym planie szczegółowego zagospodarowania przestrzennego, to nie tylko zabudowa mieszkaniowa, ale również funkcje mające ścisły związek z prawidłowym funkcjonowaniem osiedla mieszkaniowego, w tym mające wpływ na komfort życia mieszkańców, np. towarzyszące im obszary zieleni (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2020 r. – sygn. akt I OSK 429/19).

Na wyżej wymienionych terenach w ustaleniach przywołanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie umożliwiono realizacji zabudowy mieszkaniowej. Strefy 69SJ, 70SJ, 196SJ, 153SJ, 174SJ, 176SJ, 177SJ, 154SJ, 172SJ, 173SJ, 193SJ, 195SJ, 9SJ, 15SJ, 16SJ, 17SJ wyznaczono na obszarach, na których nie istnieje zabudowa mieszkaniowa oraz nie wyznaczono na nich obszaru uzupełnienia zabudowy. Wobec powyższego, wyznaczając w planie ogólnym opisane powyżej strefy naruszono zasady wyznaczania stref planistycznych wskazane w art. 13d ust. 1 i ust. 3 *upzp* oraz art. 13b pkt 7 *upzp*.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr 148/XXI/2026 Rady Gminy Miedźno w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Miedźno, w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy dotyczące zasad sporządzania planu ogólnego, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Biorąc pod uwagę konieczność sporządzenia planu ogólnego dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu), co wynika z art. 13a ust. 1 *upzp*, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą jedynie wskazanych stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności ww. uchwały jedynie w części.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *usg* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Miedźno 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 Miedźno.

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.