



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2026 r.

Poz. 4115

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.51.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 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) 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 XXIII/224/2026 Rady Gminy Pawłowice z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Pawłowice.

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 26 maja 2026 r. Rada Gminy Pawłowice podjęła uchwałę Nr XXIII/224/2026 w sprawie planu ogólnego gminy Pawłowice.

Stosownie do przepisu 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 27 maja 2026 r. Rada Gminy Pawłowice przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXIII/224/2026 z dnia 26 maja 2026 r., a w dniu 29 maja 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 19 czerwca 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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 oraz obszary zabudowy śródmiejskiej. Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w 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 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 poz. 2758 zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1775, dalej: rozporządzenie 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 została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 rozporządzeniu ppog. Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia ppog obliguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku wskazanego w przepisie § 2 ust. 3. 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, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, strefy usługowej, strefy handlu wielkopowierzchniowego, strefy produkcji rolniczej, strefy cmentarzy;
- 20% – dla strefy gospodarczej oraz strefy infrastrukturalnej;
- 50% – dla strefy zieleni i rekreacji.

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.

W charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach 4SU, 30SU, 32SU, 33SU, 35SU, 36SU, 75SU, 76SU, 2SC, 3SC, 5SC, 10SC ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%, w charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach 52SU, 53SU, 57SU, 64SU, 75SJ, 91SJ, 8SC, 12SP ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%, w charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach 86SU, 100SU, 104SU, 191SJ, 279SJ, 1SP, 13SP ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 15%, a w charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniu

4SN, 5SN i 6SN ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 40%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia ppog dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%, dla strefy gospodarczej na poziomie 20%, dla strefy cmentarzy na poziomie 30%, natomiast dla strefy zieleni i rekreacji na poziomie 50%.

W trakcie analizy prawnej przedmiotowej uchwały przeanalizowano regulacje zawarte w niniejszych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru nr 5 w sołectwie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XXV/353/2005 Rady Gminy Pawłowice z dnia 24 maja 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2005 r. Nr 85, poz. 2333),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru nr 9 w sołectwie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XXV/355/2005 Rady Gminy Pawłowice z dnia 24 maja 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2005 r. Nr 85, poz. 2335),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Pniówek w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XXVI/372/2005 Rady Gminy Pawłowice z dnia 24 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2005 r. Nr 100, poz. 2732),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Krzyżowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XXXVI/468/2006 Rady Gminy Pawłowice z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2006 r. Nr 97, poz. 2648),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Pawłowice w gminie Pawłowice, zatwierdzony Uchwałą nr IV/28/2011 Rady Gminy Pawłowice z dnia 15.02.2011r. ogłoszoną w Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 73, poz. 1313 z dnia 31.03.2011r.),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części sołectw Pawłowice i Warszowice zatwierdzony Uchwałą nr VII/88/2011 Rady Gminy Pawłowice z dnia 21 czerwca 2011r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 177, poz. 3283),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zachodniej części sołectwa Pawłowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr X/114/2011 Rady Gminy Pawłowice z dnia 27 września 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 276, poz. 4623),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego centralnej części sołectwa Pawłowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XIX/215/2012 Rady Gminy Pawłowice z dnia 26 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r., poz. 3149),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Jarząbkowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XLII/471/2014 Rady Gminy Pawłowice z dnia 23 września 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r., poz. 4868),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Golasowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XLII/472/2014 Rady Gminy Pawłowice z dnia 23 września 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r., poz. 4869),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Pielgrzymowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XIX/170/2016 Rady Gminy Pawłowice z dnia 16 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r., poz. 3373),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu strefy produkcyjnej w sołectwie Pawłowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XL/396/2018 Rady Gminy Pawłowice z dnia 11 września 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r., poz. 5758),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu części strefy produkcyjnej w sołectwie Pawłowice w gminie Pawłowice zatwierdzony Uchwałą Nr XV/155/2020 Rady Gminy Pawłowice z dnia 3 marca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r., poz. 2325),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu części sołectwa Warszowice w gminie Pawłowice – Etap I w rejonie ulicy Gajowej zatwierdzony Uchwałą Nr XXI/208/2020 Rady Gminy Pawłowice z dnia 20 października 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r., poz. 7404),

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu części sołectwa Warszawice w gminie Pawłowice – Etap II zatwierdzony Uchwałą Nr XXXVI/373/2022 Rady Gminy Pawłowice z dnia 29 marca 2022 r., (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 2284).

Obszary wymienionych powyżej stref planistycznych objęte obowiązującymi planami miejscowymi, wyznaczone zostały w całości lub w części na terenach, dla których, ustalona w poszczególnych planach, wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jest większa niż wskazana w charakterystyce tej strefy planistycznej. Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniach 4SU, 30SU, 32SU, 33SU, 35SU, 36SU, 52SU, 53SU, 57SU, 64SU, 75SU, 76SU, 86SU, 100SU, 104SU 2SC, 3SC, 5SC, 8SC 10SC, 75SJ, 91SJ, 191SJ, 279SJ, 1SP, 12SP 13SP, 4SN, 5SN i 6SN wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z załącznika nr 1 do rozporządzenia, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia ppog.

W złożonych wyjaśnieniach gmina wskazała, że ustalona wartość wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej dla kwestionowanych wymienionych stref jest zgodna z ustaleniami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy określaniu wartości wskaźnika przeprowadzono bowiem analizę parametrów zagospodarowania obowiązujących na terenach objętych poszczególnymi strefami planistycznymi, przyjmując za punkt odniesienia tereny o funkcji dominującej w danej strefie. Podkreślono, że zgodnie z przepisami regulującymi zakres ustaleń planu ogólnego, dla każdej strefy planistycznej określa się jeden wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej, co oznacza, że w ramach jednej strefy nie jest możliwe odzwierciedlenie wszystkich zróżnicowanych parametrów wynikających z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu przyjęta wartość stanowi parametr reprezentatywny dla przeważającej funkcji występującej w danej strefie i uwzględnia dominujący sposób zagospodarowania terenów.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia gminy jednak ich nie podziela.

Nie sposób zgodzić się z oceną Gminy, dotyczącą stwierdzenia, że *przyjęta wartość stanowi parametr reprezentatywny dla przeważającej funkcji występującej w danej strefie i uwzględnia dominujący sposób zagospodarowania terenów*.

Przepisy prawa są w tej kwestii jednoznaczne. § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog wskazuje, 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 najwyższą wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy*.

Nie ulega też wątpliwości, że unormowanie zawarte w przepisie § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog stanowi wyjątek od zasady wynikającej z § 2 ust. 1 tego rozporządzenia – wyjątek od zasady obligującej do określenia, w charakterystyce stref planistycznych, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, w którym do konkretnych stref zostały przypisane minimalne wartości tego wskaźnika. Jako wyjątek od reguły, nie powinien być więc interpretowany rozszerzająco. W polskiej kulturze prawnej respektuje się zasadę, że „wyjątków nie wolno rozciągać w drodze wykładni” (*exceptiones non sunt extendendae*). Innymi słowy, wyjątek od zasady musi być interpretowany ściśle według znaczenia, jakie nadał jemu prawodawca. Nie można dopuścić wykładni rozszerzającej względem wyjątku od zasady, czy też zasad, ponieważ wyjątek ten sam w sobie powoduje konieczność przyjęcia odrębnych założeń i efektów wykładni prawa w odniesieniu do przepisów ogólnych, które znajdują zastosowanie dla całości materii normatywnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2025 r. sygn. akt II SA/Wr 723/24). To stanowisko jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie. Dla przykładu można powołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Zasadę nierozszerzania wyjątków należy odnieść do wszystkich sposobów interpretacji stosowanych względem przepisu. Nieuzasadnione jest zatem dążenie do przyjęcia tego z możliwych wariantów zrozumienia normy, który obejmie jak największą ilość stanów faktycznych, z pominięciem *ratio legis* czy względów systemowych.” (wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 4520/21). A zatem, jeżeli gmina zamierza w planie ogólnym – dla konkretnej strefy – ustalić minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej niższy od ustalonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia ppog, to po pierwsze obszar tej strefy musi być objęty obowiązującymi planami miejscowymi, po drugie wynikający z tych planów wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być niższy niż wskazany w rozporządzeniu, po trzecie wreszcie może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar

strefy. Oznacza to, że – w przeciwieństwie do tego co sugeruje Gmina – parametry nie mogą być odnoszone do dominującego charakteru funkcjonalnego całej strefy planistycznej.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce ww. stref planistycznych wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z *rozporządzenia ppog*, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz § 2 ust. 1 i 3 *rozporządzenia ppog*.

2. 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 przepisy art. 13d *upzp* określają 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.

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 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.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *upzp*, to jest uzasadnienia do uchwały w sprawie planu ogólnego Gminy Pawłowice wynika, że procent chłonności terenów niezabudowanych, w ramach zabudowy mieszkaniowej, w stosunku do zapotrzebowania wynosi **662%**.

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

Z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 56SJ, 76SJ, 91SJ, 94SJ, 95SJ, 96SJ, 162SJ, 171SJ, 176SJ, 186SJ, 188SJ, 189SJ, 190SJ, 196SJ, 217SJ, 229SJ, 240SJ, 245SJ, strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach 13SZ, 17SZ, 32SZ, 40SZ, 42SZ, 46SZ, 68SZ, 104SZ, 113SZ, 117SZ oraz strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną o symbolu 9SW nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową i zagrodową.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina poinformowała, że wyznaczone strefy planistyczne o symbolach SW, SJ i SZ zostały miejscowo poszerzone poza granice obszaru uzupełnienia zabudowy w celu dostosowania ich przebiegu do istniejących granic nieruchomości, granic użytków gruntowych oraz faktycznego sposobu zagospodarowania terenów. Przyjęte rozwiązanie ma charakter porządkujący i służy zapewnieniu czytelności ustaleń dokumentu planistycznego oraz możliwości ich jednoznacznego stosowania w praktyce. Poszerzenie stref nie stanowi wyznaczenia nowych, odrębnych kierunków rozwoju przestrzennego, lecz umożliwia zachowanie spójności przestrzennej wyznaczonych obszarów funkcjonalnych. W części przypadków korekta przebiegu granic stref wynika z konieczności objęcia terenów już zagospodarowanych lub użytkowanych w sposób odpowiadający funkcji właściwej dla danej strefy. Działanie to jest również związane z zapewnieniem ciągłości procesów rozwojowych oraz bezpieczeństwa rozwoju przestrzennego gminy poprzez eliminację przypadków sztucznego podziału nieruchomości, użytków gruntowych oraz terenów o jednorodnych cechach zagospodarowania.

Dodatkowo zamieszczono także szczegółowe wyjaśnienia do poszczególnych stref m.in.:

- 91SJ – strefa obejmuje obszary przeznaczone w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod tereny o symbolach 26MN, 27MN, 7U1 i 9U1, 3U2 – uchwała XIX/215/2012 z dnia 2012-06-26 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części sołectwa Pawłowice w gminie Pawłowice. Strefa SJ poza OUZ została wyznaczona jedynie na fragmencie obszaru, gdzie w obecnie obowiązującym planie ustalono przeznaczenie dopuszczające zabudowę usługową (3U2). Natomiast plan

miejscowy dopuszcza również na terenie o symbolu 3U2 lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie odrębnych obiektów.

Wojewoda Śląski potwierdza, że plan miejscowy dopuszcza na terenie o symbolu 3U2 lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie odrębnych obiektów w obszarze położonym w odległości większej niż 150 m od terenu cmentarza. Jednak wyznaczona strefa nie spełnia tego wymogu. Została wyznaczona w odległości mniejszej niż 150 od terenu cmentarza.

- 189SJ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod teren o symbolu B53RM – uchwała XIX/170/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Pielgrzymowice w gminie Pawłowice. Strefa SJ poza OUZ została wyznaczona na obszarze, gdzie w obecnie obowiązującym planie miejscowym ustalono przeznaczenie dopuszczające zabudowę zagrodową (B53RM).

190SJ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod teren o symbolu B51RM – uchwała XIX/170/2016 z dnia 2016-06-16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Pielgrzymowice w gminie Pawłowice. Strefa SJ poza OUZ została wyznaczona na obszarze, gdzie w obecnie obowiązującym planie miejscowym ustalono przeznaczenie dopuszczające zabudowę zagrodową (B51RM).

Gmina wskazuje, że na tych terenach zlokalizowana jest istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

W odniesieniu do stref 189SJ i 190SJ wskazać należy, że rzeczywisty sposób użytkowania terenu nie może być wskazywany jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków są to grunty rolne (Br – grunty rolne zabudowane), w związku z tym istniejącą zabudowę mieszkaniową należy traktować jako zagrodową

- 13SZ – strefa obejmuje obszary przeznaczone w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod tereny o symbolach 7RM, 7RP i 14RZ – Uchwała VII/88/2011 z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części sołectw Pawłowice i Warszowice. Plan miejscowy dopuszcza na terenie o symbolu 7RP lokalizację „zabudowy rolniczej, z zastrzeżeniem jej lokalizacji na terenach oznaczonych symbolami 1RP-9RP w odległości maksymalnie do 50 m licząc od ulic publicznych lub od terenów zabudowanych”.

Na te same ustalenia planu miejscowego powołano się uzasadniając poszerzenie strefy: 17SZ – strefa obejmuje obszary przeznaczone w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod tereny o symbolach 6RM i 7RP; 104SZ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod teren o symbolu 7RP oraz 113SZ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod teren o symbolu 7RP.

Organ nadzoru potwierdza, że zgodnie z ustaleniami powołanego wyżej planu miejscowego dopuszczona jest lokalizacja zabudowy rolniczej w odległości maksymalnie do 50,0 m licząc od ulic publicznych lub od terenów zabudowanych. Jednak wyznaczone strefy 13SZ, 17SZ, 104SZ i 113SZ nie spełniają tego wymogu. Zostały bowiem wyznaczone w odległości większej niż 50m *od ulic publicznych lub od terenów zabudowanych*;

- 32SZ – strefa obejmuje obszary przeznaczone w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod tereny o symbolach 5RM, 6RM, 7RM i 27R – Uchwała XLII/472/2014 z dnia 23 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Golasowice w gminie Pawłowice. Strefa SZ poza OUZ została wyznaczona jedynie na fragmentach terenu o symbolu 27R, jako rozszerzenie terenów RM. Gmina podkreśla, że znaczna część terenów, dla których określono strefę planistyczną SZ w ramach strefy 27R jest już zagospodarowana, a plan miejscowy dopuszcza na terenie o symbolu 27R lokalizację m.in. agroturystyki.

Argumentem dotyczącym możliwości lokalizacji agroturystyki posłużono się również uzasadniając poszerzenie strefy 42SZ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod teren o symbolu 13RM, 14RM, 18RM i 20R – Uchwała XLII/471/2014 z dnia 23 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Jarząbkowice w gminie Pawłowice – poza OUZ została wyznaczona jedynie na fragmentach terenu o symbolu 20R. Tak samo strefa 46SZ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w tym samym planie miejscowym pod teren o symbolu 17RM i 14R i została wyznaczona części terenu o symbolu 14R, *jako rozszerzenie terenu 17RM*, a na terenie o symbolu 14R dopuszcza się lokalizację m.in. agroturystyki.

W tym miejscu należy wskazać, że plan miejscowy nie dopuszcza na tych terenach lokalizacji agroturystyki, a jedynie dopuszcza zagospodarowanie terenu na potrzeby agroturystyki. Nie należy tego odnosić do możliwości realizacji zabudowy zagrodowej, tym bardziej, że ten sam plan miejscowy ustala zakaz zabudowy, z wyjątkiem realizacji płyt do składowania obornika oraz szczelnych zbiorników na gnojówkę lub gnojownicę.

- 40SZ – strefa obejmuje obszar przeznaczony w obecnie obowiązującym planie miejscowym pod teren o symbolu 6RM – Uchwała XLII/471/2014 z dnia 23 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Jarząbkowice w gminie Pawłowice.

Analiza przepisów powołanego planu miejscowego wykazała, że wyznaczona strefa obejmuje także teren 9R, na którym nie dopuszczono możliwości zabudowy.

Organ nadzoru nie podziela więc wyjaśnień Gminy związanych z poszerzeniami stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, mieszkaniową wielorodzinną oraz zabudową zagrodową.

Jak już wskazano wyżej, w przypadku gdy 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. W związku z tym, że procent chłonności terenów niezabudowanych, w ramach zabudowy mieszkaniowej, w stosunku do zapotrzebowania w Gminie Pawłowice wynosi 662% – nie było możliwości wyznaczenia nowych ani poszerzenia stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową.

Po analizie wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania nadzorczego oraz analizy obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania stwierdzić należy, strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 56SJ, 76SJ, 91SJ, 94SJ, 95SJ, 96SJ, 162SJ, 171SJ, 176SJ, 186SJ, 188SJ, 189SJ, 190SJ, 196SJ, 217SJ, 229SJ, 240SJ, 245SJ, strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach 13SZ, 17SZ, 32SZ, 40SZ, 42SZ, 46SZ, 68SZ, 104SZ, 113SZ, 117SZ oraz strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną o symbolu 9SW – nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową. W strefach tych umożliwiono realizację nowej zabudowy mieszkaniowej. Jak wynika z analizy obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ww. strefami SJ i SZ oraz strefą SW objęto obszary, dla których w planach miejscowych nie określono przeznaczenia umożliwiającego realizację funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i mieszkaniowej wielorodzinnej i nie istnieje na tych terenach zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, wielorodzinna czy zagrodowa.

W odniesieniu do pozostałych stref, którym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zarzucono naruszenie art.13d pkt 1 upzp, organ nadzoru przyjął wyjaśnienie Gminy i odstąpił w tym zakresie od zarzutu naruszenia prawa.

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

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Pawłowice Nr XXIII/224/2026 z dnia 26 maja 2026 r. *w sprawie planu ogólnego gminy Pawłowice*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji. Z uwagi na konieczność sporządzenia planu ogólnego dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu), co wynika 13a ust. 1 upzp, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą jedynie wskazanych stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Pawłowice 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 Pawłowice.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

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.