



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2026 r.

Poz. 4118

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.53.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 XXII/218/2026 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie planu ogólnego Gminy Skoczów.

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 28 maja 2026 r. Rada Miejska Skoczowa podjęła uchwałę Nr XXII/218/2026 w sprawie planu ogólnego Gminy Skoczów.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 29 maja 2026 r. Rada Miejska Skoczowa przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXII/218/2026 z dnia 28 maja 2026 r., a w dniu 3 czerwca 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 24 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).

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.

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 obliuguje 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 6SW, 40SJ, 372SJ, 138SZ, 149SU ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%, w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 403SJ ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%, w charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach 10SP, 18SP ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 5%, a w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 48SU ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 0%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia ppog dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową oraz

strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%, dla strefy gospodarczej na poziomie 20%.

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

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Sołectwa Kowale łącznie z fragmentem miasta Skoczowa rejon ul. Dolny Bór zatwierdzony Uchwałą Nr XXXIII/390/2005 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2005 r., Nr 98, poz. 2661),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Pogórze zatwierdzony Uchwałą Nr XII/118/2007 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 sierpnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2007 r. Nr 188, poz. 3462),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Skoczowa, obręb 5 przy ul. Objazdowej zatwierdzony Uchwałą Nr V/48/2011 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 24 marca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 118, poz. 2253),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Pierściec zatwierdzony Uchwałą Nr XI/145/2011 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 20 października 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 325, poz. 5676),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Ochaby zatwierdzony Uchwałą Nr XVIII/231/2012 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 19 kwietnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r., poz. 2230),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kiczyce zatwierdzony Uchwałą Nr XXXI/348/2017 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 27 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r., poz. 4047),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Międzywieć zatwierdzony Uchwałą Nr XVIII/205/2020 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 26 sierpnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r., poz. 6558).

Obszary wymienionych powyżej stref planistycznych objęte są obowiązującymi planami miejscowymi, wyznaczone zostały jednak 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 6SW, 40SJ, 372SJ, 403SJ, 138SZ, 48SU, 149SU, 10SP, 18SP 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.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 0% dla strefy planistycznej 48SU został określony i przeniesiony z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego Uchwałą Nr V/48/2011 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Skoczowa, obręb 5 przy ul. Objazdowej. Strefa planistyczna 48SU obejmuje teren oznaczony w obowiązującym mpzp symbolem 1z UZ. Dla tego terenu w § 6 ust. 4 pkt 1 planu zawarto zapis, zgodnie z którym „powierzchnia zabudowy wraz z powierzchniami utwardzonymi – 100% powierzchni działki”. Oznacza to możliwość pełnego zagospodarowania działki zabudową i powierzchniami utwardzonymi, co uzasadnia przyjęcie wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 0%.

Ponadto wskazano, że dla stref planistycznych 40SJ, 138SZ, 403SJ, 10SP określony wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej został przeniesiony z obowiązujących planów miejscowych. Potwierdzono także, że nie wzięto pod uwagę wskaźników minimalnej powierzchni biologicznie czynnej określonej w planach miejscowych dla terenów, które stanowią niewielkie poszerzenia wyznaczonych stref, dostosowane do stanu istniejącego. Zwrócono uwagę na termin sporządzenia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które opracowano przy wykorzystaniu ówczesnie dostępnych materiałów kartograficznych, co skutkuje rozbieżnościami w przebiegu granic działek i zasięgu poszczególnych terenów.

W projekcie planu ogólnego gminy Skoczów, na etapie wprowadzania nowych stref planistycznych do wtyczki APP, omyłkowo określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla stref

planistycznych 6SW, 372SJ oraz 149SU na poziomie 20%, natomiast dla strefy 18SP – na poziomie 5%. Wniesiono o potraktowanie niniejszego przeoczenia jako nieistotne naruszenie prawa. Podkreślono także, że wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określa wartość minimalną, a nie maksymalną. Na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opracowywanych na podstawie planu ogólnego, wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej może zostać określony na poziomie wyższym.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia Gminy jednak ich nie podziela.

Nie można zgodzić, że ustalenie w planie miejscowym maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 100% oznacza jednocześnie określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 0% – jeśli nie jest to wprost wskazane w planie miejscowym, a taka sytuacja nastąpiła w pierwszym wskazanym przypadku. Nawet jeśli teren jest już zainwestowany nie wyklucza to możliwości zastosowanie np. zielonych dachów czy ogrodów wertykalnych.

Niedopuszczalne jest także określenie wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla strefy planistycznej z pominięciem któregośkolwiek z terenów wyznaczonych w planie miejscowym w granicach tej strefy. Dostosowanie granic stref planistycznych do aktualnych granic ewidencyjnych czy użytków gruntowych nie zwalnia Gminy z obowiązku stosowanie obowiązujących przepisów prawa – w tym przypadku § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog.

Organ nadzoru zgadza się, że wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określa wartość minimalną, a nie maksymalną, jednak tylko odpowiednie wskazanie powierzchni biologicznie czynnej w planie ogólnym gwarantuje prawidłowe ustalenie tego wskaźnika w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem organu nadzoru ustalenie w charakterystyce ww. stref planistycznych wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z *rozporządzenia ppog*, w tym również w wyniku omyłki, nie może być potraktowane jako nieistotne naruszenie prawa.

Przepisy prawa są w tej kwestii jednoznaczne. § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog wskazuje, że: 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 rozporządzenia, jednak nie niższą niż najwyższa 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 parametry nie mogą być odnoszone np. 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*.

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, 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 Miejskiej Skoczowa Nr XXII/218/2026 z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie planu ogólnego Gminy Skoczów, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, 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 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 Miejskiej Skoczowa 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 Miejskiej Skoczowa.

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.