



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 lipca 2026 r.

Poz. 4773

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.67.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lipca 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 – zwana 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 i 781 – zwana dalej: *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/490/26 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 24 czerwca 2026 r. *w sprawie planu ogólnego miasta Zawiercie*.

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 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr XXVIII/490/26 *w sprawie planu ogólnego miasta Zawiercie*.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *upzp* w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Zawierciu przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXVIII/490/26 z dnia 24 czerwca 2026 r. oraz dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 16 lipca 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 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 i z 2025 r., poz. 1767 oraz z 2026 r. poz. 826 – 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*, 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. Naruszenie art. 95 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2026 r. poz. 69 – dalej zwane: *pgig*) oraz art. 13b pkt 3 lit. h *upzp* poprzez nieuwzględnienie ochrony złóż w celu ich ewentualnej przyszłej eksploatacji i wykorzystania.

W świetle art. 95 ust. 1 i 2 *pgig* udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. Zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. h *upzp* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi znajdujące się na obszarze gminy udokumentowane złoża kopalin.

Natomiast analiza planu ogólnego miasta Zawiercie wykazała, że w tym dokumencie **przewiduje się zagospodarowanie kubaturowe obszarów wolnych od zabudowy**, pod którymi zalegają złoża rud cynku i ołowiu:

- a) „Marciszów” RC 15: w następujących strefach w całości lub w części: strefie gospodarczej (1SP, 3SP i 4SP), strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (25SJ), strefie usługowej (8SU i 9SU),
- b) „Zawiercie I” RC 13: w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (106SW),
- c) „Zawiercie 3” RC 17226: w następujących strefach w całości lub w części: strefie infrastrukturalnej (3SI), strefie gospodarczej (3SP), strefie handlu wielkopowierzchniowego (1SH, 2SH, 3SH, 5SH i 6SH), strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (53SW), strefie usługowej (20SU i 21SU), strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (53SW), strefie zieleni i rekreacji (56SN, 57SN, 59SN – w profilu dodatkowym dopuszczono usługi sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, usług handlu detalicznego, gastronomii oraz edukacji),

tym samym nie uwzględniono występowania tych złóż, naruszając przepisy art. 95 ust. 1 i 2 *pgig* oraz art. 13b pkt 3 lit. h *upzp*.

Gmina, w złożonych w dniu 22 lipca 2026 r. wyjaśnieniach, wskazuje że poprzez określenie strefy planistycznej, gminy określają profil funkcjonalny, czyli zestaw przeznaczeń terenu dopuszczalnych do wyznaczenia w planach miejscowych i decyzjach o warunkach zabudowy oraz nieprzekraczalne wartości podstawowych parametrów zabudowy. *Plan ogólny nie determinuje jednoznacznie o wprowadzeniu lub niewprowadzeniu zakazu zabudowy na konkretnych nieruchomościach, gdyż takie ustalenie może zostać sformułowane dopiero na etapie planu miejscowego. W każdej strefie planistycznej dopuszczone zostały zarówno przeznaczenia, które w oczywisty sposób umożliwiają wznoszenie obiektów budowlanych, jak i te, które takiej możliwości nie będą przewidywały (...).* Rozstrzygnięcie o konkretnym kierunku zagospodarowania tych nieruchomości powinno, zdaniem Gminy, nastąpić dopiero na etapie uchwalenia planu miejscowego.

Organ nadzoru, po zapoznaniu się ze złożonymi wyjaśnieniami, stwierdza że kwestia sposobu uwzględnienia złóż kopalin wymaga w planie ogólnym indywidualnych rozstrzygnięć uzależnionych od rodzaju złoża, jego znaczenia dla gospodarki oraz stopnia rozpoznania i wyeksponowania. Podkreślenia wymaga, że oprócz wymienionego w piśmie gminy *złoża rud cynku i ołowiu „Marciszów”*, na terenie gminy znajdują się jeszcze dwa złoża rud cynku i ołowiu trwa oraz że wszczęto postępowania w sprawie uznania złoża rudy cynku i ołowiu „Zawiercie I” RC13 i „Zawiercie 3” RC17226 za złoża strategiczne.

W trakcie procedury formalno-prawnej, Minister Klimatu i Środowiska postanowieniem nr DGL-WOZ.70.4.14.2025.JW z dnia 10 października 2025 r. odmówił uzgodnienia planu ogólnego w przedłożonej formie oraz określił warunki niezbędne do uzgodnienia tego planu, dotyczące strefy gospodarczej 1SP, strefy infrastrukturalnej 3SI, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną 25SJ, stref zieleni i rekreacji 56SN, 57SN, 58SN, 59SN – w sposób uwzględniający ochronę złoża w celu jego ewentualnej przyszłej eksploatacji i wykorzystania zgodnie z jego racjonalnym zagospodarowaniem *w związku z występowaniem złóż rud cynku i ołowiu: „Marciszów” RC15, „Zawiercie I” RC13, „Zawiercie 3” RC17226.* W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska wymieniony powyżej sposób zagospodarowania terenu blokuje dostęp do wymienionych złóż rud cynku i ołowiu na potrzeby ich ewentualnej eksploatacji w przyszłości. Organ odmówił uzgodnienia planu ogólnego, ponieważ dopuszczenie do takiego zagospodarowania sprzeciwiliby się przepisom o ochronie złóż i ich racjonalnej eksploatacji (art. 95 ust. 1 i 2 i art. 161b pkt 2 *pgig*, art. 72 ust. 1 pkt 2 i art. 125 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm. - zwana dalej: *poś*). Minister Klimatu i Środowiska określił, że do uzgodnienia konieczna jest zmiana sposobu zagospodarowania wymienionego obszaru na taki, który zapewni dostęp do złóż na potrzeby ich ewentualnej eksploatacji w przyszłości, zgodny z racjonalnym gospodarowaniem. Pismem z dnia 17 października 2025 r. Gmina złożyła zażalenie na to postanowienie wnosząc o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Jednakże w dniu 9 grudnia 2025 r. weszła w życie nowelizacja *upzp*. Zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. a tiret piąte *upzp*, w brzemieniu nadanym nowelizacją, wójt (burmistrz lub prezydent miasta) występuje o opinie o projekcie planu ogólnego do ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie udokumentowanych złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 *pgig* i uznanych za strategiczne złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 3 tej ustawy, a także w zakresie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji.

W związku z tym Minister Klimatu i Środowiska postanowieniem nr DGL-WOP.734.120.2025.MB z dnia 17 grudnia 2025 r. umorzył w całości postępowanie o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem nr DGL-WOZ.70.4.14.2025.JW, odmawiającym uzgodnienia projektu planu ogólnego Miasta Zawiercie. Z uzasadnienia wynika, że przyczyną umorzenia postępowania jest wyłącznie zmiana przepisów. Ustalenia planu ogólnego powinny opierać się na zatwierdzonej dokumentacji geologicznej złoża (art. 95 ust. 1 i 2 *pgig*). *W ocenie Ministra opisany w przedłożonym projekcie planu ogólnego sposób zagospodarowania terenu może w przyszłości zablokować dostęp do złoża na potrzeby jego eksploatacji. W celu zapewnienia właściwej ochrony złożom konieczne jest uwzględnienie w planie ogólnym uwag Ministra zawartych w postanowieniu z 10 października 2025 r.*

Niezależnie od okoliczności natury proceduralnej należy zgodzić się ze stanowiskiem Ministra przedstawionym w zaskarżonym postanowieniu z dnia 10 października 2025 r., gdzie słusznie stwierdził, że udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji i wykorzystania.

Oceniając bowiem uregulowania zawarte w przedmiotowym planie ogólnym zauważyć należy, że udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w ustawie *pgig* i w przepisach *upzp* w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. W *pgig* zasady tej ochrony zostały uregulowane m.in. w art. 95 ust. 2 i następnych. Określając ustalenia planów ogólnych uwzględnia się występowanie złóż oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Art. 72 ust. 1 pkt 2 *poś* stanowi iż, określając ustalenia planów ogólnych, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. W świetle przywołanych przepisów *pgig* należy zatem uwzględnić rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznych oraz informacje zawarte w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej albo zatwierdzonym dodatku do dokumentacji geologicznej, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopalin oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny w przyszłości.

Ponadto stwierdzić należy, że gminie nie przysługuje niczym nieograniczone władztwo planistyczne na jej obszarze. Ustalając zasady zagospodarowania terenów, oprócz prawa własności, musi także uwzględniać przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy. Przepis art. 3 ust. 1 *upzp* co prawda przyznaje gminom szerokie uprawnienia w zakresie ustaleń planistycznych, ale wyznacznikiem tych granic są obowiązujące ustawy. Zwrócić też należy uwagę, że art. 1 ust. 2 *upzp*, który wymienia szereg przesłanek, jakie winny być wzięte pod rozwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Między innymi uwzględnia się potrzeby zrównoważonego rozwoju i wymagania ochrony środowiska, w tym: a) gospodarowania wodami, b) ochrony gruntów rolnych i leśnych, c) ochrony złóż kopalin, d) zmniejszania podatności na zmiany klimatu.

Przy wyborze rozwiązań planistycznych nadrzędną jest zasada zapewnienia ładu przestrzennego i zachowania zrównoważonego rozwoju, wynikająca z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 1a (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt 2013/10). W ocenie Wojewody Śląskiego, Rada Miejska w Zawierciu nadużyła swoich uprawnień do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ten sposób ustalając zasady zagospodarowania przywołanych powyżej terenów, na których znajduje się złoża rud cynku i ołowiu, że mogą one uniemożliwić w przyszłości wydobywanie tych kopalin.

2. Naruszenie art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* – poprzez niewłaściwe ustalenie wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w poniższych strefach planistycznych.

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 rozporządzeniu 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. – zwanego dalej: *rozporządzeniem ppog*). Przepis § 2 ust. 1 *rozporządzania ppog* obliguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia ppog*, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku wskazanego w przepisie § 2 ust. 3. Jak wynika z załącznika nr 1 do ww. *rozporządzania ppog* – *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 *rozporządzania 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.

Tymczasem w strefach planistycznych 23SN, 64SN, 23SP, 40SU określono wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższą niż wynika to z załącznika nr 1 do rozporządzenia bez zachowania warunku, że może to być wyłącznie najwyższa wartość wynikająca z planów miejscowych obejmujących obszar strefy. I tak:

a) w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniu **23SN, 64SN** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie: **23SN – 15%, 64SN – 10%**. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia ppog* dla strefy zieleni i rekreacji wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie **50%**.

Obszar strefy planistycznej o oznaczeniu **23SN** objęty jest obowiązującym planem miejscowym – przyjętym uchwałą nr XV/175/07 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 24 października 2007 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zawiercie dla obszaru obejmującego rejon Osiedla Rębaczy - Zuzanka* – w przypadku terenów – 1ZN, 5ZN, 3WS, 3KG – wskaźnik terenu biologicznie czynnego wynosi:

- 1ZN (§ 11), 5ZN (§ 11) – nie ustalono,
- 3KG (§ 22 ust. 2 pkt 1 lit. c) – 15%,
- 3WS (§ 16) – nie ustalono.

Ustalenia przywołanego planu miejscowego **nie dały możliwości obniżenia analizowanego wskaźnika.**

Obszar strefy planistycznej o oznaczeniu **64SN** objęty jest obowiązującym planem miejscowym - przyjętym uchwałą nr XLII/381/17 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 czerwca 2017 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zawiercie dla terenów: Borowe Pole, Stawki, Blanowice, Kromolów, Zuzanka, Warty, Wydra Zielona, Łośnice – etap I*, zmieniony uchwałami nr XIV/195/19 z dnia 25 września 2019 r. oraz uchwałą nr LXXXVIII/1206/23 z dnia 30 sierpnia 2023 r. (zmiany nie obejmowały analizowanych ustaleń) – w przypadku terenów – 12U1, 3U5, 67ZI, 20WS – wskaźnik terenu biologicznie czynnego wynosi:

- 12U1 (§ 33 ust. 4 pkt 4) – 10%,
- 3U5 (§ 37 ust. 3 pkt 1) – 10%,
- 67ZI (§ 56 ust. 3 pkt 2) – 80%,
- 20WS (§ 60) – nie ustalono.

Ustalenia przywołanego planu miejscowego **nie dały możliwości obniżenia analizowanego wskaźnika.**

b) W charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu **23SP** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie **10%**. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia ppog* dla strefy gospodarczej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie **20%**.

Obszar strefy planistycznej o oznaczeniu 23SP objęty jest obowiązującym planem miejscowym – przyjętym uchwałą nr XLII/381/17 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 czerwca 2017 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zawiercie dla terenów: Borowe Pole, Stawki, Blanowice, Kromolów, Zuzanka, Warty, Wydra Zielona, Łośnice – etap I*, zmieniony uchwałami nr XIV/195/19 z dnia 25 września 2019 r. oraz uchwałą nr LXXXVIII/1206/23 z dnia 30 sierpnia 2023 r. (zmiany nie obejmowały analizowanych ustaleń) – w przypadku terenów 2ITO, 12PU2, 3ITO, 9R1 – wskaźnik terenu biologicznie czynnego wynosi:

- 2ITO (§ 80 ust. 3 pkt 4) – 10%,
- 12PU2 (§ 49 ust. 3 pkt 4) – 10%,
- 3ITO (§ 80 ust. 3 pkt 4) – 10%,
- 9R1 (§ 61) – nie ustalono.

Ustalenia przywołanego planu miejscowego **nie dały możliwości obniżenia analizowanego wskaźnika.**

c) w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu **40SU** 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 strefy planistycznej o oznaczeniu 40SU objęty jest obowiązującymi planami miejscowymi - przyjętym uchwałą nr LII/499/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zawiercie dla obszarów obejmujących część południowo-zachodnią i śródmieście – etap II*, zmieniony uchwałą nr X/180/25 (zmiany nie obejmowały analizowanych ustaleń) – w przypadku 6PU, 4ZI, 9KK, 22KG – wskaźnik terenu biologicznie czynnego wynosi:

- 6PU (§ 85 ust. 4 pkt 2) – 15%,
- 4ZI (§ 118 ust. 4 pkt 2) – 90%,
- 9KK (§ 102 ust. 3 pkt 2) – 20%,
- 22KG (§ 98 ust. 4 pkt 2) – 5%

oraz przyjętym uchwałą nr LXVIII/943/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 września 2022 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zawiercie dla obszaru położonego w rejonie ul. Wschodniej i ul. Grunwaldzkiej*, zmieniony uchwałą nr XXIII/431/26 (zmiany nie dotyczyły analizowanego wskaźnika) – w przypadku 1U – minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi 25% (§ 17 ust. 6 pkt 4).

Ustalenia przywołanych planów miejscowych **nie dały możliwości obniżenia analizowanego wskaźnika.**

Gmina, w złożonych w dniu 22 lipca 2026 r. wyjaśnieniach przyznaje, że w istocie, ustalenia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie dały możliwości obniżenia analizowanych wskaźników w przypadku stref planistycznych **23SN, 64SN, 23SP**. W przypadku strefy planistycznej **40SU** tłumaczy jednak, że powierzchnia fragmentu strefy 40SU, oznaczonego w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem 4ZI wynosi 0,1266 ha i stanowi 1,5% ogólnej powierzchni strefy 40SU. Wydzielenie tego terenu jako odrębnej strefy SN byłoby niespójne z ideą planu ogólnego, jako *schematu zagospodarowania przestrzeni* (powołując się na pismo Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 9 lipca 2025 r. skierowanego m.in. do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), a utworzenie odrębnej, niewielkiej strefy SU z „właściwym” wskaźnikiem minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w wielkości 30% będzie tylko formalnym spełnieniem wymogu przepisu.

Wojewoda Śląski przyjął wyjaśnienia gminy. Jednakże przepis § 2 ust. 3 *rozporządzenia ppog* wskazuje jednoznacznie, że w strefie planistycznej – gdy jest ona objęta obowiązującymi planami miejscowymi, można określić niższą wartość procentową minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niż określona w załączniku nr 1 do *rozporządzenia ppog*. Można to jednak poprzez przyjęcie najwyższej wartości udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar takiej strefy.

Nie ulega też wątpliwości, że unormowanie zawarte w przepisie § 2 ust. 3 *rozporządzenia ppog* stanowi 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.

Z kolei, jeżeli w planie miejscowym nie ustalono wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, nie daje to gminie zastosowania odstępstw od przytoczonej zasady ustalania rzeczzonego wskaźnika w planie ogólnym dla stref planistycznych. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2026 r. II SA/OI 126/26: *Przyjęcie stanowiska, że mimo braku ustalenia ww. parametru w obowiązującym planie miejscowym, możliwe jest zastosowanie omawianego odstępstwa, prowadziłoby do niedopuszczalnego wniosku, że zbędna byłaby część przepisu § 2 ust. 3: jednak nie niższą niż najwyższa wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy. (...) Przy przyjmowaniu paradygmatu racjonalnego ustawodawcy nie można zakładać, że część przepisu jest zbędna, zwłaszcza w sytuacji, w której możliwa jest taka interpretacja przepisu, która pozawala na posiadanie walorów normatywności przez wszystkie zwroty zamieszczone w przepisie (zob. wyrok NSA z 3 sierpnia OSK 1842/04).*

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 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, 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.

Uchwała Nr XXVIII/490/26 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie planu ogólnego miasta Zawiercie, 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 ustalone 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 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 dnia jego doręczenia.

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.