



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2026 r.

Poz. 4851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE IFIII.4131.1.70.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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) 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 XXIX/415/26 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu ogólnego miasta Cieszyna.

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 24 czerwca 2026 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XXIX/415/26 w sprawie uchwalenia Planu ogólnego miasta Cieszyna.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 29 czerwca 2026 r. Rada Miejska Cieszyna przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXIX/415/26 z dnia 24 czerwca 2026 r., a w dniu 1 lipca 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 17 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 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, z 2024 r. poz. 1775, z 2025 r., poz. 1767 oraz z 2026 r., poz. 826, 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 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. 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 72SW i 76SU ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 25%, w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 2SU ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%, a w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 129SW ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia ppog dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną oraz strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%.

Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, udostępnionych w usłudze przeglądania (WMS, WMTS) oraz w usłudze pobierania (WFS, WCS, ATOM), w ramach prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju *Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych* wykazała, że:

- strefa planistyczna o oznaczeniu 72SW objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru śródmieścia Cieszyna, zatwierdzonym uchwałą Nr XVI/213/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 czerwca 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2025 r., poz. 4417) i została wyznaczona na terenie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z towarzyszącą zabudową usługową (41MWU), dla którego ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 25%, a także na terenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej (6MU), dla której wskaźnik ten ustalono na poziomie 50%,

- strefa planistyczna o oznaczeniu 129SW objęta jest ww. planem miejscowym i wyznaczona została na terenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej (4MU), dla którego ustalono wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej równy 10%, a także na terenie zieleni urządzonej (30ZP), dla którego wskaźnik ten ustalono na poziomie 95%,

- strefa planistyczna o oznaczeniu 76SU objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru C obejmującego częściowo tereny: Bobrka, Liburnii i Pastwisk, zatwierdzonym uchwałą Nr IV/8/14 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 18 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r., poz. 6689) i została wyznaczona na terenie zabudowy usługowej (14U), dla którego ustalono wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 25%, na terenie (6ZR), dla którego wskaźnik ten wynosi 80% oraz na terenie (3ZN), ale którego przedmiotowy wskaźnik wynosi 90%,

- strefa planistyczna o oznaczeniu 2SU została wyznaczona na terenie nie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniach 72SW, 129SW, 2SU i 76SU 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, w odniesieniu do strefy 72SW, istniejące uwarunkowania (udział zabudowy na działce budowlanej sięgający 56% do 80% oraz ochrona budynków poprzez wpis do ewidencji zabytków) czynią niemożliwym osiągnięcie wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej = 50%. Powyższa kwalifikacja (objęcie jedną strefą zabudowy zlokalizowanej na dwóch różnych terenach w planie miejscowym) wynika z dążenia do uniknięcia nadmiernego rozdrobnienia stref planistycznych wyznaczanych w planie ogólnym oraz uzyskania czytelności przebiegu granic stref. Ponadto zważono położenie strefy w obszarze zabudowy śródmiejskiej wyznaczonej w planie ogólnym, zaś zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku terenu położonego w tym obszarze – w planie miejscowym można ustalić minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej obejmującej teren.

W odniesieniu do strefy planistycznej oznaczonej symbolem 129SW wyjaśniono, że dokonując generalizacji terenu 30ZP przyjęto założenie, że wydzielanie stref planistycznych w planie ogólnym powinno odbywać się przy uwzględnieniu przepisów powszechnie obowiązujących oraz możliwości przyjęcia w planie miejscowym, w przypadku jego zmiany, ustaleń zgodnych z tymi przepisami, tj. definicją „obszaru zieleni publicznej”. Gmina wskazała, że powierzchnia terenu 30ZP wynosi 275,25 m² (niepełna 0,03 ha), w związku z czym jest zbyt mała, aby teren ten objąć w planie ogólnym: strefą SN (strefa zieleni i rekreacji) – co teoretycznie zapewniałoby możliwość ustalenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w wielkości takiej jak w miejscowym planie lub nie mniejszej niż 50%, lub strefą SO (strefa otwarta) – co byłoby niewłaściwe ze względów funkcjonalno-przestrzennych – położenie w śródmieściu, w obrębie historycznego układu urbanistycznego, pomiędzy zespołem zabudowy szeregowej a drogą publiczną. W związku z powyższymi wskazanymi uwarunkowaniami, za najbardziej stosowne rozwiązanie uznano zgeneralizowanie terenu 30ZP w ramach strefy SW jako terenu zieleni urządzonej – występującego w profilu funkcjonalnym tej strefy z mocy prawa.

Modyfikacja granic strefy 76SU w stosunku do granic jednostki 14U została dokonana w ramach uwzględnienia uwarunkowań wynikających z istniejącego zagospodarowania oraz granic nieruchomości zabudowanych.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia Gminy, jednak ich nie podziela.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że obszar zabudowy śródmiejskiej, zgodnie z art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy o planowaniu jest fakultatywnym elementem planu ogólnego. Rada Miejska Cieszyna zdecydowała o wyznaczeniu tego obszaru w planie ogólnym. Pomimo, że wyznaczenie obszaru zabudowy śródmiejskiej odbywa się w planie ogólnym to z możliwości ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej można skorzystać dopiero na etapie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla takiego terenu, o czym stanowi art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu. Nie jest zatem możliwe wzięcie pod uwagę obszaru zabudowy śródmiejskiej na etapie ustalania minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych stref planistycznych w planie ogólnym. Ponadto, w odniesieniu do obiektów zabytkowych ustawodawca również przewidział wyjątek co do ustalenia w planach miejscowych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, określony w art. 20 ust. 4 pkt 4 upzp.

Przytoczona przez gminę definicja obszaru zieleni publicznej (art. 2 pkt 25 upzp) w świetle regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma zastosowanie:

- 1) przy sporządzaniu zintegrowanych planów inwestycyjnych [zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje co najmniej obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej (art. 37ea ust. 2 upzp), z kolei jako inwestycję uzupełniającą należy rozumieć m. in. inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy obszarów zieleni publicznej (art. 2 pkt 5a upzp)],
- 2) przy ustalaniu gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej (art. 13f ust. 1 pkt 2 upzp), na które Gmina nie zdecydowała się w przedmiotowym planie ogólnym.

W związku z powyższym nie można zgodzić się z argumentem Gminy, że powierzchnia niespełna 0,03ha jest zbyt mała, aby wyznaczyć na tym obszarze strefę SN. W obowiązujących przepisach prawa nie jest wskazana minimalna powierzchnia, dla której możliwe jest wyznaczenie jakiegokolwiek ze stref planistycznych.

Przepisy prawa w kwestii ustalania minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej są 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.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniach 72SW, 129SW, 2SU i 76SU 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*.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, organ nadzoru przyjął wyjaśnienia Gminy.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr XXIX/415/26 z dnia 24 czerwca 2026 r. w *sprawie uchwalenia Planu ogólnego miasta Cieszyna*, 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 Cieszyna 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 Miejskiej Cieszyna.

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.