



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2026 r.

Poz. 6046

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 08.10.2026 13:24:07



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.132.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 października 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, 781 i 912 – zwana dalej *u.p.z.p.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/179/2026 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łazy (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2026 r., poz. 5392).

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 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 26 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Łazach podjęła uchwały Nr XXIX/179/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łazy.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *u.p.z.p.* w dniu 1 września 2026 r. Gmina przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXIX/179/2026 z dnia 26 sierpnia 2026 r. oraz w dniu 2 września 2026 r. dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 29 września 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Gmina skorzystała z przysługującego uprawnienia i w dniu 30 września 2026 r. złożyła wyjaśnienia.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 13a ust. 1 *u.p.z.p.* 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 *u.p.z.p.*, 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 podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w art. 13c ust. 2 *u.p.z.p.* 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 r., poz. 2758, z 2024 r. poz. 1775, z 2025 r., poz. 1767 i z 2026 r., poz. 826 dalej: *r.p.p.o.g.*) – 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 *r.p.p.o.g.*

Należy ponadto zaznaczyć, iż plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3a *u.p.z.p.*, i które stosownie do art. 67a ust. 5 *u.p.z.p.* 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 *r.p.p.o.g.*

Załącznikiem do uchwały Nr XXIX/179/2026 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łazy jest plik GML z danymi przestrzennymi, które obejmują atrybuty zawierające informacje o akcie planowania przestrzennego oraz wektorowe dane w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych oraz obszaru uzupełnienia zabudowy wraz z atrybutami zawierającymi informacje o poszczególnych obiektach przestrzennych. W planie ogólnym gminy Łazy nie zostały wyznaczone gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej, co potwierdza również część tekstowa i graficzna dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *u.p.z.p.*, to jest uzasadnienia do uchwały w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łazy.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXIX/179/2026 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łazy została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego w następującym zakresie.

1. Ustalone w planie ogólnym gminy Łazy wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, w charakterystyce wyznaczonych stref planistycznych o oznaczeniach: **205SJ, 273SJ, 21SZ, 2SN, 3SN i 7SN** naruszają zasady ustalania tego wskaźnika zawarte w art. 13e ust. 2 pkt 3 *u.p.z.p.* oraz § 2 ust. 1 i 3 *r.p.p.o.g.*

Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 *u.p.z.p.* w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (dalej też: *m.u.p.b.c.*), którego minimalna wielkość została, na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 13m ust. 2 *u.p.z.p.*, określona w przywołanym wyżej *r.p.p.o.g.* Przepis § 2 ust. 1 *r.p.p.o.g.* obliuguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do *r.p.p.o.g.*, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku, wskazanego w ust. 3 tego paragrafu. Jak wynika z załącznika nr 1 do *r.p.p.o.g.* Charakterystyka stref planistycznych – minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi:

– 30% – dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ), strefy

usługowej (SU), strefy handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefy produkcji rolniczej (SR), strefy cmentarzy (SC);

- 20% – dla strefy gospodarczej (SP) oraz strefy infrastrukturalnej (SI);
- 50% – dla strefy zieleni i rekreacji (SN).

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

W planie ogólnym gminy Łazy, w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniu **205SJ**, **273SJ**, ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%, w charakterystyce strefy planistycznej **21SZ** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 15% oraz w charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniu **2SN**, **3SN** i **7SN** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *r.p.p.o.g.* dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolu literowym SJ i strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową SZ – wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%, a dla strefy zieleni i rekreacji o symbolu SN wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 50%

Obszary stref planistycznych **205SJ**, **273SJ**, **21SZ**, **2SN**, **3SN** i **7SN** objęte są obowiązującymi planami miejscowymi, wyznaczone zostały jednak w części na terenach, dla których ustalona w poszczególnych miejscowych planach wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jest większa niż wskazana w charakterystyce tych stref planistycznych.

Ustalając *m.u.p.b.c.* w planie ogólnym możliwe jest zastosowanie ustalonego w miejscowym planie najwyższego wskaźnika *m.u.p.b.c.*, obejmującego tereny znajdujące się w tej strefie. Z przytoczonego stanu faktycznego wynika jednoznacznie, że w miejscowych planach dla stref **205SJ**, **273SJ**, **21SZ**, **2SN**, **3SN** i **7SN** Gmina ustaliła niższe wartości tego wskaźnika niż te ustalone w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*

Poniżej wykazano, że dla wskazanych stref planu ogólnego nie było możliwe zmniejszenie wskaźnika *m.u.p.b.c.* poniżej tego określonego w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*, ze względu na wartość najwyższego minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalonego w miejscowych planach.

Strefy o oznaczeniach **205SJ**, **273SJ** (*m.u.p.b.c.* 20%), **21SZ** (*m.u.p.b.c.* 15%) oraz **2SN**, **3SN** i **7SN** (*m.u.p.b.c.* 30%) wyznaczono na obszarze, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 r., poz. 4769). Strefa **205SJ**, dla której ustalono w planie ogólnym *m.u.p.b.c.* 20% obejmuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczone symbolami H1MN/U i H2/MN/U, dla których w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 20%, oraz teren zieleni nieurządzonej H6Z, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 90%. Zatem w granicach strefy 205SJ w miejscowym planie najwyższy *m.u.p.b.c.* ustalony został na poziomie 90%.

Strefa **273SJ**, dla której ustalono w planie ogólnym *m.u.p.b.c.* 20%, obejmuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczone symbolami L1MN/U i L2/MN/U, dla których w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 20%, oraz teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej L30MN, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 45%. Zatem w granicach strefy 273SJ w miejscowym planie najwyższy *m.u.p.b.c.* ustalony został na poziomie 45%.

Strefa **21SZ**, dla której ustalono w planie ogólnym *m.u.p.b.c.* 15%, obejmuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego teren obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich, oznaczony symbolem L1RU, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 15%, oraz teren rolniczy L8R, dla którego wprost nie ustalono *m.u.p.b.c.*, ale dla dopuszczanej w tym terenie zabudowy zagrodowej ustalono *m.u.p.b.c.* 25%. Zatem w granicach strefy 21SZ w miejscowym planie najwyższy *m.u.p.b.c.* ustalony został na poziomie 25%.

Strefa **2SN**, dla której ustalono w planie ogólnym *m.u.p.b.c.* 30%, obejmuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony symbolem H45MN, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 45%, oraz teren usług sportu i rekreacji H2US, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 30%. Zatem w granicach strefy 2SN w miejscowym planie najwyższy *m.u.p.b.c.* ustalony został na poziomie 45%.

Strefa **3SN**, dla której ustalono w planie ogólnym *m.u.p.b.c.* 30%, obejmuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolami L18MN i L22MN, dla których w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 45%, teren usług oznaczony symbolem L5U, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 20% oraz teren usług sportu i rekreacji L2US, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 30%. Zatem w granicach strefy 3SN w miejscowym planie najwyższy *m.u.p.b.c.* ustalony został na poziomie 45%.

Strefa **7SN**, dla której ustalono w planie ogólnym *m.u.p.b.c.* 30%, obejmuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego teren usług sportu i rekreacji oznaczone symbolami A3US, dla którego w tym miejscowym planie ustalono *m.u.p.b.c.* 50%. Zatem nie zachodzą przesłanki do obniżenia tego wskaźnika.

Nie ulega wątpliwości, że unormowanie zawarte w przepisie § 2 ust. 3 *r.p.p.o.g.* stanowi wyjątek od zasady wynikającej z § 2 ust. 1 *r.p.p.o.g.* – wyjątek od zasady obligującej do określenia, w charakterystyce stref planistycznych, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do *r.p.p.o.g.*, 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 *r.p.p.o.g.*, to po pierwsze obszar tej strefy musi być objęty obowiązującymi planami miejscowymi, po drugie muszą być wyznaczone w tych miejscowych planach tereny, dla których określono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, po trzecie wynikający z tych planów wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być niższy niż wskazany w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*, po czwarte może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy.

Powołane przepisy nie zawierają obowiązku podnoszenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej do poziomu wskaźnika z miejscowych planów – w przywołanych sytuacjach wystarczy zastosować przynajmniej minimalny wskaźnik wynikający z *r.p.p.o.g.*

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych zaniżonych wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla stref o oznaczeniach **205SJ**, **273SJ**, **21SZ**, **2SN**, **3SN** i **7SN**, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 *u.p.z.p.* oraz § 2 ust. 1 i 3 *r.p.p.o.g.*

2. Zgodnie z art. 13b pkt 7 *u.p.z.p.* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Natomiast art. 13d *u.p.z.p.* określa zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową.

Strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz

obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b.

Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oblicza się zgodnie ze wzorem szczegółowo określonym w § 3 ust. 2 *r.p.p.o.g.* – w następujący sposób:

- prognozowaną liczbę mieszkańców gminy, ustaloną w oparciu o dane udostępniane przez statystykę publiczną, powiększa się o 5%;
- łączną powierzchnię użytkową mieszkań w gminie (zgodną z najnowszymi danymi) dzieli się przez prognozowaną powierzchnię użytkową mieszkań w gminie na jednego mieszkańca;
- odejmuje się wynik dzielenia: prognozowanej powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca przez faktyczną powierzchnię użytkową mieszkań w gminie od ustalonej prognozowanej liczby mieszkańców.

Zgodnie z § 3 ust. 10 *r.p.p.o.g.* dopuszcza się określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, niż wynika to ze wzoru, o którym mowa w ust. 2, jeżeli jest to **uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej** określonymi w strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego, o której mowa w art. 120*zi* ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 892, 1113, 1688 i 1890). Skoro zatem, na podstawie przytoczonego przepisu, możliwe jest określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę, to nastąpić to może wyłącznie poprzez skorygowanie uzyskanego wyniku, wyrażonego w liczbie mieszkańców.

Z kolei chłonność terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie w strefach wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową i zagrodową, oblicza się (zgodnie z § 3 ust. 11 *r.p.p.o.g.*), uwzględniając:

- 1) powierzchnię terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie;
- 2) chłonność terenów zabudowanych w sposób najbardziej zbliżony do planowanego w strefie w zakresie rodzaju zabudowy i nadziemnej intensywności zabudowy, z możliwością uwzględnienia prognozowanych proporcji między funkcją mieszkaniową a innymi funkcjami.

Do obliczenia zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, wykorzystuje się dane aktualne na dzień nie wcześniejszy niż dzień przystąpienia do sporządzania planu ogólnego gminy.

Ograniczenia w wyznaczaniu stref planistycznych wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową zawiera art. 13d ust. 2 i 3 *u.p.z.p.* – 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 takich stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *u.p.z.p.*, pt.: Plan Ogólny Gminy Łazy Uzasadnienie (dalej zwane uzasadnieniem POG) wynika, że chłonność na poziomie 10772 osób nie mieści się w dopuszczalnym przedziale od 70% zapotrzebowania do 130% określonego w przedziale od 3707 do 6885 osób, tj. zapotrzebowania wyliczonego zgodnie z *r.p.p.o.g.* Zatem z uzasadnienia POG wynika, że procent chłonności terenów niezabudowanych, w ramach zabudowy mieszkaniowej, w stosunku do zapotrzebowania przekracza 130%, gdyż wyliczone zapotrzebowanie na nową zabudowę wynosi 5296 osób.

Wobec powyższego, gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć stref wykraczających poza obszary, o których mowa w art. 13d *u.p.z.p.*

Jeżeli tereny nie przeznaczono w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową i nie istnieje na tych terenach zabudowa mieszkaniowa, to – aby było możliwe na tych terenach ustalenie w planie ogólnym jednej z trzech stref wielofunkcyjnych, umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej – konieczne jest wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy. Rada Miejska w Łazach wyznaczyła w planie ogólnym gminy Łazy obszar uzupełnienia zabudowy.

Natomiast z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach **38SJ, 39SJ, 66SJ, 79SJ, 83SJ, 146SJ, 170SJ, 173SJ, 239SJ**, oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach **66SZ, 72SZ, 79SZ** – nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową. W strefach tych wyznaczono bowiem nowe obszary umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej, nie spełniające wymagań art. 13d ust. 1 *u.p.z.p.*

Strefą 38SJ objęto teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów o symbolu H3P, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod obiekty produkcyjne, składy, magazyny i zabudowę usługową.

Strefą 39SJ objęto teren łąk i pastwisk o symbolu G1ZZ, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod łąki i pastwiska.

Strefą 146SJ objęto teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu B8Rz i teren lasu o symbolu B5ZL. W obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu B8Rz przeznaczono pod teren rolny z dopuszczeniem zalesień, a teren lasu o symbolu B5ZL przeznaczono pod lasy.

Strefą 173SJ objęto teren zabudowy usług turystyki o symbolu D2Ut, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod zabudowę usług turystyki oraz zabudowę usług handlu i gastronomii, obiekty i urządzenia sportowo-rekreacyjne, parkingi, obiekty techniczne, administracyjne i gospodarcze.

Strefą 83SJ objęto teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu Ł3Rz, teren lasu o symbolu Ł6ZL, teren zabudowy usługowo-przemysłowej Ł3U/P i teren rolniczy o symbolu Ł7R. W obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu Ł3Rz przeznaczono pod teren rolny z dopuszczeniem zalesień, teren lasu o symbolu Ł6ZL przeznaczono pod lasy, teren zabudowy usługowo-przemysłowej Ł3U/P przeznaczono pod usługi, obiekty produkcyjne składy i magazyny, a teren rolniczy o symbolu Ł7R przeznaczono pod tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej.

Strefą 66SJ objęto teren rolniczy o symbolu K11R, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod tereny rolnicze oraz dopuszczono zabudowę zagrodową.

Strefą 79SJ objęto teren rolniczy o symbolu K18R, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod tereny rolnicze oraz dopuszczono zabudowę zagrodową.

Strefą 170SJ objęto teren rolniczy o symbolu F2R, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod tereny rolnicze oraz dopuszczono zabudowę zagrodową.

Strefą 239SJ objęto teren zabudowy rekreacji indywidualnej o symbolu D1ML, D2ML i teren lasu o symbolu D3ZL. W obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, teren zabudowy rekreacji indywidualnej o symbolu D1ML i D2ML przeznaczono pod zabudowę letniskową, a teren lasu o symbolu D3ZL przeznaczono pod lasy.

Strefą 66SZ objęto teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu H18Rz i teren lasu o symbolu H13ZL. W obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu H18Rz przeznaczono pod teren rolny

z dopuszczeniem zalesień, a teren lasu o symbolu B5ZL przeznaczono pod lasy. W miejscowym planie na tych terenach nie dopuszczono zabudowy zagrodowej ani innej z funkcją mieszkaniową.

Strefą 72SZ objęto teren rolny z dopuszczeniem zalesień o symbolu M2Rz, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod teren rolny z dopuszczeniem zalesień bez dopuszczenia zabudowy zagrodowej ani takiej z funkcją mieszkaniową.

Strefą 79SZ objęto teren lasu o symbolu D26ZL, który w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr XX/179/16 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łazy, przeznaczono pod lasy. W miejscowym planie na tym terenie nie dopuszczono zabudowy zagrodowej ani innej z funkcją mieszkaniową.

Dodatkowo zakresie stref 66SJ, 79SJ, 83SJ, 170SJ po pierwsze wskazać należy, że nie można traktować terenu zabudowy zagrodowej na równi z terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Wyjaśnić bowiem trzeba, że każda strefa funkcjonalna ma dwa zestawy dopuszczalnych przeznaczeń terenu:

Profil podstawowy — obowiązkowy. Gmina musi dopuścić wymienione w nim przeznaczenia w każdej wyznaczonej przez siebie strefie danego typu.

Profil dodatkowy — fakultatywny. Rada gminy może go włączyć w całości, w części albo wcale. Nie może natomiast wpisać do niego funkcji, której rozporządzenie dla tej strefy nie przewiduje.

Drugą kwestią jest odrębność profili funkcjonalnych – obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne (art. 13c ust. 1 *u.p.z.p.*), co oznacza, że profili tych nie można ze sobą łączyć ani wybiórczo mieszać. Strefa SJ oraz strefa SZ to dwie zupełnie inne podkategorie stref planistycznych o odmiennych profilach podstawowych i dodatkowych. Profil strefy SJ skupia się na budownictwie jednorodzinnym. Z kolei strefa SZ dedykowana jest specyficznej strukturze wiejskiej i działalności rolniczej. Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna należy do profilu podstawowego wyłącznie w strefie SJ. W strefie SW gmina może ją dopuścić w profilu dodatkowym. W strefie SZ dom powstaje jako zabudowa zagrodowa, czyli w ramach gospodarstwa rolnego. Żadna z pozostałych stref planistycznych, zabudowy zagrodowej nie przewiduje ani w profilu podstawowym ani dodatkowym. Jeżeli więc gmina – przy przekroczonym wskaźniku chłonności – zamierza, wykorzystując normę wynikającą z art. 13d ust. 1 *u.p.z.p.*, przenieść przeznaczenie z obowiązujących planów miejscowych do planu ogólnego, to powinna wziąć pod uwagę, że zabudowa zagrodowa została dopuszczona wyłącznie w strefie wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową o oznaczeniu SZ.

Prowadzi to do wniosku, że Gmina nie ma możliwości wyznaczenia strefy planistycznej SJ na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod tereny zabudowy zagrodowej lub na terenie, na którym zlokalizowana jest zabudowa (w tym budynek mieszkalny) na gruntach rolnych (w przypadku gdy teren ten nie jest zlokalizowany w granicach OUZ), jeżeli suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Zgodnie z art. 4 pkt 31 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82) przez zabudowę zagrodową rozumie się budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzą w skład gospodarstwa rolnego. Podobna definicja została wskazana w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225, z 2023 r., poz. 2442 oraz z 2024 r., poz. 726 dalej zwanym: warunki techniczne) – obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały – gdzie przez zabudowę zagrodową rozumie się w szczególności budynki mieszkalne budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zabudowa zagrodowa musi zatem pełnić jednocześnie funkcję mieszkaniową oraz produkcyjno-gospodarczą (miejsce zamieszkania i pracy rolnika). Takie stanowisko potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2008 r. (Wyrok NSA z 4.12.2008 r., II OSK 1536/07, LEX nr 477263.), gdzie wskazano, że pojęcie zabudowy zagrodowej należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza.

Kwestionując ustalenie strefy 239SJ, wskazać należy, że została ona wyznaczona na terenie, oznaczonym w planie miejscowym symbolem ML (teren zabudowy lotniskowej), na którym zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna nie została dopuszczona, a związku z tym w ramach strefy 239SJ w planie ogólnym gminy Łazy umożliwiono realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której de facto nie można zrealizować na podstawie obowiązującego planu miejscowego.

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

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

Zabudowa o funkcji mieszkaniowej to obiekty budowlane przeznaczone do stałego pobytu ludzi, służące zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Obejmuje budynki jednorodzinne (wolnostojące, bliźniacze, szeregowe) oraz wielorodzinne (bloki, kamienice). Zgodnie z przepisem § 3 pkt 4 wyżej powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (warunki techniczne), ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o budynku mieszkalnym – należy przez to rozumieć:

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

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

Zupełnie inaczej przepisy prawa definiują budynek rekreacji indywidualnej. W § 3 pkt 7 warunków technicznych, przez budynek rekreacji indywidualnej należy rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Ponadto, w przepisach § 26 określono warunki jakimi charakteryzować się powinna działka budowlana przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe – działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej, przy czym za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej i ciepła, a w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej konieczność zapewnienia możliwości korzystania indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. Spełnienie tych warunków nie jest wymagane w przypadku działek przeznaczonych pod budowę budynków rekreacji indywidualnej. Dopuszcza się wykorzystanie pod zabudowę rekreacji indywidualnej działki budowlanej, która nie może być zaopatrzona w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi z sieci lub własnego ujęcia, pod warunkiem zapewnienia możliwości czerpania lub dostawy wody z ujęć położonych poza granicami działki (§ 27).

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

Gdy przekroczony został limit wyznaczania terenów z funkcją mieszkaniową, nie ma możliwości wyznaczenia strefy SJ dla funkcji zabudowy lotniskowej, dla której w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie dopuszczono realizacji funkcji mieszkaniowej, nie znajdują się w obszarach uzupełnienia zabudowy oraz nie istnieje na nich zabudowa o funkcji mieszkaniowej.

Ponadto, w wyjaśnieniach Gmina podkreśla, że ustalenia planu ogólnego określa się z uwzględnieniem uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy. Plan ogólny nie jest bowiem wyłącznie dokumentem odtwarzającym istniejący stan zagospodarowania. Jego istotą jest również określenie docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz stworzenie ram dla jej dalszego rozwoju. W tym kontekście kierunki

rozwoju wynikające z przyjętej Strategii Rozwoju Gminy Łazy oraz rozpoznane potrzeby mieszkańców stanowiły istotne elementy procesu decyzyjnego przy ustalaniu przyszłej struktury przestrzennej gminy.

Przyjęta przez Gminę Łazy Strategia Rozwoju stanowi dokument określający kierunki rozwoju gminy, w tym kierunki odnoszące się do rozwoju mieszkalnictwa, poprawy jakości życia mieszkańców i kształtowania przyszłej struktury przestrzennej. Uwzględnienie tych kierunków w planie ogólnym nie może być traktowane jako działanie dowolne czy pozostające poza zakresem ustawowych uwarunkowań, lecz przeciwnie – jako element realizacji polityki rozwoju gminy, która zgodnie z art. 13b *u.p.z.p.* powinna znaleźć odzwierciedlenie w ustaleniach planu ogólnego.

Organ nadzoru po analizie wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania nadzorczego, stwierdził, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach **38SJ, 39SJ, 66SJ, 79SJ, 83SJ, 146SJ, 170SJ, 173SJ, 239SJ** oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach **66SZ, 72SZ, 79SZ** nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

Gmina w uzasadnieniu POG oraz w złożonych wyjaśnieniach, nie wykazała powodów uzasadniających zwiększenie powierzchni stref mieszkaniowych wyznaczonych w planie ogólnym. Przedstawione w Strategii i w uzasadnieniu POG przesłanki nie mogły przesądzić o konieczności wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem powody wskazane w Strategii i w uzasadnieniu POG **nie można uznać za szczególne potrzeby uzasadniające wyznaczanie stref pod nową zabudowę mieszkaniową.**

Ogólnikowe powody zawarte w Strategii i w uzasadnieniu POG, nie mogą stanowić podstawy wyznaczenia kolejnych nowych obszarów mieszkaniowych. Nadpodaż terenów mieszkaniowych w gminie uniemożliwia wyznaczenie nowych terenów niespełniających wymagań opisanych w art. 13d *u.p.z.p.* Czyli gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, w obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyłącznie wyznaczenie wielofunkcyjnych stref z zabudową mieszkaniową, na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Wobec powyższego, wyznaczając w planie ogólnym strefy: **38SJ, 39SJ, 66SJ, 79SJ, 83SJ, 146SJ, 170SJ, 173SJ, 239SJ, 66SZ, 72SZ, 79SZ** naruszono zasady wyznaczania stref planistycznych wskazane w art. 13d ust. 1 *u.p.z.p.*

3. Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r., poz. 729 – dalej: *r.o.u.z.*). W § 1 ust. 6 tego rozporządzenia ustalono, że na użytkach rolnych klas I-III poza granicami administracyjnymi miast rozszerzenie granic, o którym mowa w ust. 5, jest dopuszczalne wyłącznie na obszarach wyznaczonych w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad.

Analiza poprawności wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy (OUZ) wykazała, że OUZ o oznaczeniu 169OUZ został wyznaczony z naruszeniem przepisów *r.o.u.z.* Został bowiem rozszerzony na użytkach rolnych klasy III (ŁIII), w odległości większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej, w rozumieniu przepisów cyt. ustawy o drogach publicznych. Dotyczy to części obszaru zlokalizowanego na częściach działek nr 174, 929, 930/1 (id działek: 241605_5.0012.AR_2.174, 241605_5.0012.AR_3.929 i 241605_5.0012.AR_3.930/1).

Wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy ma wpływ na wyznaczenie stref planistycznych. Jak już wskazano wcześniej, fakt wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy, w tym jego poszerzenia stanowi, zgodnie z art. 13d ust. 1 podstawę do określenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową i zagrodową. Jest więc ważnym elementem kreowania terenów przeznaczonych pod zabudowę. Naruszenie zasad jego wyznaczania i poszerzania, tj. § 1 ust. 6 *r.o.u.z.*, co miało miejsce w odniesieniu do obszaru uzupełnienia zabudowy, oznaczonego symbolem: 169OUZ stanowi bez wątpienia istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego.

W związku z nieprawidłowym wyznaczeniem wskazanego wyżej obszaru uzupełnienia zabudowy, w sposób nieprawidłowy została także wyznaczona strefa planistyczna o oznaczeniu 39SJ, o ile jedyną przesłanką do jej określenia był nieprawidłowo powiększony obszar uzupełnienia zabudowy.

4. W ustaleniach planu ogólnego gminy Łazy nie uwzględniono ochrony udokumentowanych złóż kopalin znajdujących się na terenie gminy Łazy. Stanowi to 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: *u.p.g.i.g.*), art. 72 ust. 1 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., dalej: *u.p.o.ś.*) oraz art. 13b pkt 3 lit. h *u.p.z.p.*

Zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. h *u.p.z.p.* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w tym znajdujące się na obszarze gminy udokumentowane złoża kopalin. Przepis art. 72 ust. 1 *u.p.o.ś.*, wskazuje, że w ustaleniach planu ogólnego 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 (pkt 2). Kolejno w art. 125 ust. 1 i 2 *u.p.o.ś.* wskazano, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących, a zasady ochrony udokumentowanych złóż kopalin określają przepisy *u.p.g.i.g.* W myśl przepisów art. 95 ust. 1 i 2 *u.p.g.i.g.* udokumentowane złoża kopalin, wody podziemne, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. Określając ustalenia planów ogólnych uwzględnia się występowanie złóż oraz wody podziemne, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji, oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Ustalenia planu ogólnego muszą uwzględniać:

- 1) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznej 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 kopalin,
- 2) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopalin albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli decyzja taka została wydana.

Ochrona złóż kopalin w planie ogólnym polega na tym, aby znajdowały się one w strefach planistycznych, które nie wykluczają ich przyszłej eksploatacji np. z uwagi na konieczność rozbiórki znajdujących się na niej budynków w przypadku zalegania złóż, których eksploatacja może być prowadzona powierzchniowo metodami odkrywkowymi (np.: węgla brunatnego, kopalin skalnych, piasków i żwirów, gliny, iłu). Każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie, natomiast można przyjąć, że strefa górnictwa (SG) oraz strefa otwarta (SO) wprowadzają zagospodarowanie powierzchni zgodne z racjonalnym wykorzystaniem złoża oraz kompleksowym wykorzystaniem kopalin, w tym kopalin towarzyszących zgodne z ochroną złóż. Natomiast w przypadku gdy gmina zamierza w miejscu występowania udokumentowanych złóż wyznaczyć inną strefę należy rozważyć, czy nie pozostaje to w sprzeczności z obowiązkiem ochrony tych złóż.

W granicach gminy Łazy znajdują się złoża, których eksploatacja prowadzona może być powierzchniowo metodą odkrywkową a mimo to w ich granicach, na niezabudowanych terenach, wyznaczono strefy planistyczne umożliwiające zabudowę lub zagospodarowanie sprzeczne z ochroną tych złóż:

- 1) złożo wapieni i margli przemysłu wapienniczego Niegowonice-Rokitno Szlacheckie (WW 1896) – na części tego złoża wyznaczono strefę zieleni i rekreacji oznaczoną symbolem 16SN, dla której w profilu dodatkowym wskazano teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren usług sportu i rekreacji,
- 2) złożo wapieni i margli przemysłu cementowego Niegowonice II (WC 1834) – w granicach tego złoża wyznaczono strefę zieleni i rekreacji oznaczoną symbolem 18SN, dla której w profilu dodatkowym wskazano teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren usług sportu i rekreacji,
- 3) złożo rud cynku i ołowiu Gołuchowice (RC 12) – na części tego złoża wyznaczono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oznaczone symbolami 1SJ, 2SJ, 3SJ, 4SJ, 85SJ, 144SJ,

- 4) złoża rud cynku i ołowiu Rodaki-Rokitno Szlacheckie (RC 1068) – w granicach tego złoża wyznaczono strefę zieleni i rekreacji oznaczone symbolem 16SN, dla której w profilu dodatkowym wskazano teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren usług sportu i rekreacji,
- 5) złoża surowców ilastych d/p cementu Wysoka IV (IC 2616) – w granicach tego złoża wyznaczono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oznaczone symbolami 65SJ, 257SJ, 258SJ,
- 6) złoża surowców ilastych d/p cementu Wysoka III (IC 2617) – w granicach tego złoża wyznaczono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oznaczone symbolami 52SJ, 277SJ oraz strefę zieleni i rekreacji 3SN, dla której w profilu dodatkowym wskazano teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren usług sportu i rekreacji,
- 7) złoża surowców ilastych d/p cementu Wysoka II (IC 2618) – w granicach tego złoża wyznaczono strefę usługową oznaczoną symbolem 14SU oraz strefę zieleni i rekreacji oznaczone symbolem 3SN, dla której w profilu dodatkowym wskazano teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren usług sportu i rekreacji,
- 8) złoża dolomitu Chruszczobród (DO 184) – w granicach tego złoża wyznaczono strefy gospodarcze oznaczone symbolami 2SP i 26SP.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że strefy w granicach złóż kopalin wprowadzono na podstawie przeznaczeń określonych w miejscowych planach zagospodarowani przestrzennego.

Wojewoda, po zapoznaniu się ze złożonymi wyjaśnieniami, stwierdził, że w granicach wyznaczonych stref może powstać trwała zabudowa dotycząca wymienionych złóż kopalin. Złoża te mogą być eksploatowane metodą odkrywkową, wymagającą zdjęcia nadkładu, w związku z czym dopuszczenie do powstania trwałej zabudowy na powierzchni terenu w granicach tych złóż jest sprzeczne z zasadą ochrony złóż. Trwała zabudowa terenu w granicach udokumentowanych złóż może zostać dopuszczona jedynie po uprzednim wyeksploatowaniu i wybilansowaniu złoża.

Jednocześnie należy wziąć pod uwagę obowiązujące (od dnia 1 stycznia 2024 r.) regulacje dotyczące ochrony złóż kopalin, wprowadzone ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 2029). W wyniku tej nowelizacji przepisy art. 95 *u.p.g.i.g.* zostały skonstruowane w sposób nakazujący **uwzględnienie** w planowaniu przestrzennym występowania złóż kopalin oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Z dyspozycji powyższego przepisu, a także zasad racjonalnego gospodarowania zasobami kopalin oraz ich kompleksowego wykorzystania, określonych w art. 125 ust. 1 *u.p.o.ś.*, wynika, iż ochrona złóż oznacza konieczność takiego kształtowania ustaleń planistycznych (zarówno planu miejscowego jak i planu ogólnego), aby nie uniemożliwić eksploatacji złoża w przyszłości. Nie oznacza to natomiast obowiązku dostosowania tych ustaleń do natychmiastowej eksploatacji złóż.

Gminie nie przysługuje niczym nieograniczone władztwo planistyczne na jej obszarze. Ustalając zasady zagospodarowania, oprócz prawa własności, musi także uwzględniać przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy. Przepis art. 3 ust. 1 *u.p.z.p.*, co prawda przyznaje gminom szerokie uprawnienia w zakresie tworzenia aktów planowania przestrzennego, ale wyznacznikiem tych granic są obowiązujące ustawy. Zwrócić też należy uwagę, że art. 1 ust. 2 *u.p.z.p.* wymienia szereg przesłanek, które winny być wzięte pod rozważenie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy wyborze rozwiązań planistycznych jednak nadrzędną jest zasada zapewnienia ładu przestrzennego i zachowania zrównoważonego rozwoju, wynikająca z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 1a *u.p.z.p.* Rada Miejska w Łazach, wskazanymi ustaleniami planu ogólnego, nadużyła swoich uprawnień wprowadzając ograniczenia w zakresie możliwości zagospodarowania udokumentowanego złoża kopalin.

Oceniając uregulowania zawarte w przedmiotowym planie ogólnym należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Łazach nie wypełniła obowiązku objęcia udokumentowanych złóż kopalin ochroną, o której mowa w art. 95 ust. 1 i 2 *u.p.g.i.g.* oraz w art. 125 ust. 1 *u.p.o.ś.*

5. W planie ogólnym gminy Łazy nie uwzględniono ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, naruszając przepisy art. 13b pkt 2 *u.p.z.p.*

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże ustawodawca w art. 13b pkt 2 *u.p.z.p.* wprost nakazuje uwzględniać jego ustalenia przy sporządzaniu planu ogólnego jako jedno z zasadniczych uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy. Należy również wskazać, że art. 39 ust. 3 pkt 3 *u.p.z.p.* przewiduje, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się system obszarów chronionych, w tym ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa są w tym zakresie uwarunkowaniem, które musi zostać uwzględnione przy sporządzaniu planu ogólnego gminy.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+, przyjęty uchwałą Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. (dalej: *Plan 2020+*), wyznacza na terenie gminy Łazy korytarz spójności obszarów chronionych „Przemsza” kod M12.

Dokument zalicza ww. korytarz do obszarów cennych przyrodniczo, dla których w Rozdziale III.4. *Zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych* określa następujące zasady zagospodarowania (punktory: 1, 2, 3, 6, s. 104 *Planu 2020+*):

- a) *utrzymanie aktualnego użytkowania terenów o wysokich walorach przyrodniczych, których zasoby są uzależnione od prowadzonej ekstensywnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej i mają istotne znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej;*
- b) *wzmacnianie funkcji przyrodniczej korytarzy ekologicznych poprzez ograniczanie ich zainwestowania, usuwanie istniejących barier oraz kształtowanie struktur przestrzennych sprzyjających migracji gatunków;*
- c) *zachowanie ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej przyrodniczych obszarów prawnie chronionych i korytarzy ekologicznych, w tym w obszarze dolin rzecznych;*
- d) *planowanie inwestycji z uwzględnieniem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków oraz ciągłości i drożności korytarzy ekologicznych, a w przypadku niemożliwych do uniknięcia kolizji stosowanie działań minimalizujących.*

Jak wynika z treści *Planu 2020+*: *wskazanie obszaru funkcjonalnego ma spowodować zmianę w zagospodarowaniu terenu takiego obszaru. W związku z powyższym zasady zagospodarowania przestrzennego sformułowane dla różnego rodzaju obszarów funkcjonalnych: określają sposoby wykorzystania terenu takich obszarów i wprowadzania do przestrzeni fizycznej elementów, które mogą zmieniać jej stan. Ponadto ustalenia Planu 2020+ wskazują na wiążący charakter tych ustaleń dla organów właściwych w sprawach planowania przestrzennego, które mają obowiązek uwzględniania wskazanych zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych w swoich działaniach: co oznacza takie projektowanie wykorzystania przestrzeni, które zakłada zachowanie równowagi między wszystkimi elementami środowiska, tak aby przy racjonalnym wykorzystywaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń.*

W granicach korytarza spójności obszarów chronionych „Przemsza” kod M12 wyznaczono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach **2SJ, 4SJ, 5SJ, 8SJ, 12SJ, 15SJ, 16SJ, 17SJ, 18SJ, 21SJ, 22SJ, 25SJ, 26SJ, 27SJ, 28SJ, 29SJ, 46SJ, 144SJ**, strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową **66SZ**, strefę usługową **5SU** i strefę zieleni i rekreacji **1SN** – ta ostatnia uzupełniona o dodatkowy profil funkcjonalny teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren usług sportu i rekreacji.

Ustalenia planu ogólnego gminy Łazy są w tym zakresie niezgodne z ustaleniami Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+, przyjętego uchwałą Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+. Bowiem część powierzchni tych stref wrysowano w taki sposób, że zawężono korytarz ekologiczny w terenach, na których nie występuje zabudowa kubaturowa i przegrody uniemożliwiające przemieszczanie się fauny i flory. Zatem wniosek jest jednoznaczny, że nie uwzględniono istniejących korytarzy ekologicznych opracowując plan ogólny. Świadczy to o nieuwzględnieniu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa przy określaniu ustaleń tego planu.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazała, iż szczegółowe odniesienie do poszczególnych rozwiązań planistycznych przyjętych na obszarach położonych w granicach wskazanych korytarzy ekologicznych, w tym ocenę ich wpływu na zachowanie ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej tych korytarzy oraz możliwość

migracji gatunków wraz ze wskazaniem rozwiązań służących ograniczeniu potencjalnych negatywnych oddziaływań, przedstawiono w Prognozie oddziaływania na środowisko sporządzonej na potrzeby projektu planu ogólnego.

Wojewoda, analizując wyjaśnienia Gminy zapoznał się również z ustaleniami prognozy oddziaływania na środowisko wykonanej na potrzeby procedury sporządzanego planu ogólnego gminy Łazy i nie znalazł przesłanek uzasadniających zabudowywanie kolejnych obszarów. Wprowadzenie nowych obszarów pod zabudowę wpłynie negatywnie na walory przyrodnicze korytarza spójności obszarów chronionych „Przemsza” kod M12.

Z ustaleń *Planu 2020+*, przytoczonych na wstępie, jednoznacznie wynika bowiem, że korytarze te nie mogą zostać zabudowywane. Co więcej należy dążyć do wykluczenia barier, które w tych korytarzach już występują. Planowanie w tych korytarzach ma polegać na co najmniej utrzymaniu aktualnego użytkowania terenów o wysokich walorach przyrodniczych, ale również na wzmacnianiu funkcji przyrodniczej korytarzy ekologicznych poprzez ograniczanie ich zainwestowania. Zatem nie jest możliwe wprowadzanie nowej zabudowy w tych korytarzach. Nawet jeżeli w obowiązujących miejscowych planach takie przeznaczenie zostało przewidziane, to w nowym otwarciu, jakim jest uchwalenie planu ogólnego, należy przyjąć założenie sprzyjające utrzymaniu i wzmocnieniu funkcji przyrodniczej w korytarzach ekologicznych, tak aby akty planowania przestrzennego na szczeblu gminnym uwzględniały ustalenia zawarte w aktach planowania przestrzennego szczebla wojewódzkiego.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów, niewymienionych w niniejszym rozstrzygnięciu, organ nadzoru przyjął wyjaśnienia Gminy i odstąpił w tym zakresie od zarzutu naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XXIX/179/2026 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Łazy, w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych 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.

Należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *u.p.z.p.* 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. Ze względu 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 z art. 13a ust. 1 *u.p.z.p.*, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą jedynie wskazanych stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności ww. uchwały jedynie w części. Za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości przemawia ustawowa konstrukcja planu ogólnego jako aktu planistycznego obejmującego co do zasady cały obszar gminy. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości uchwalenia pierwszego planu ogólnego obejmującego jedynie część obszaru gminy. Możliwość taka została wyraźnie zastrzeżona w art. 13a ust. 2 *upzp* dla zmiany już obowiązującego planu ogólnego. Tym samym, usunięcie w drodze stwierdzenia nieważności jedynie wybranych ustaleń planu ogólnego nie może prowadzić do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostaje akt, którego konstrukcja nie odpowiada ustawowym zasadom sporządzania planu ogólnego dla całego obszaru gminy.

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 w Łazach 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 w Łazach.

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.