



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 września 2026 r.

Poz. 5374

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 04.09.2026 08:39:35



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.91.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 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 XXVI/245/2026 Rady Gminy Suszec z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Suszec.

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 30 lipca 2026 r. Rada Gminy Suszec podjęła uchwałę Nr XXVI/245/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Suszec.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 31 lipca 2026 r. Rada Gminy Suszec przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXVI/245/2026 z dnia 30 lipca 2026 r., także w tym dniu Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 20 sierpnia 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

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

Strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b.

Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oblicza się zgodnie ze wzorem szczegółowo określonym w § 3 ust. 2 rozporządzenia ppog. – 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 rozporządzenia ppog. 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. 120zi 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 rozporządzenia ppog), 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 upzp – 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 upzp, to jest uzasadnienia do planu ogólnego gminy Suszec (zwane dalej: *uzasadnienie POG*) wynika, że chłonność na poziomie 10865 osób nie zawiera się w przedziale 70%-130%, który w przypadku gminy Suszec wynosi od 2855 do 5303 osób. Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, zgodnie z powyższym wzorem, zostało obliczone na 4079 osób.

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

Z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 20SJ, 79SJ, 94SJ, 101SJ, 102SJ, 103SJ, 104SJ, 105SJ, 150SJ, nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

Rada Gminy Suszec, w dniu 28 maja 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/222/2026 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Suszec na lata 2025-2035 (zwana dalej: *Strategią*).

W *uzasadnieniu POG* znajduje się uzasadnienie zastosowania § 3 ust. 10 rozporządzenia ppog oraz dokonanych korekt terenów przeznaczonych pod zabudowę, jednak nie zostało wskazane, zarówno w *uzasadnieniu POG*, jak i w *Strategii*, jakie szczególne potrzeby uzasadniają określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i jaka jest faktyczna wartość zapotrzebowania, którą ostatecznie przyjęto, czyli o ile na podstawie *Strategii* zwiększone zostało zapotrzebowanie, które wyliczono na podstawie wzoru określonego w § 3 ust. 2 rozporządzenia ppog.

W odpowiedzi na zawiadomienie w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego, Gmina przedstawiła interpretację przepisów art. 13d ust. 1–3 upzp oraz możliwość uwzględnienia szczególnych potrzeb mieszkaniowych wynikających ze *Strategii*. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że *art. 13d ust. 2 określa relację pomiędzy chłonnością terenów niezabudowanych a zapotrzebowaniem na nową zabudowę mieszkaniową, natomiast ust. 3 reguluje sytuację, w której już chłonność obszarów uwzględnianych w pierwszej kolejności przekracza 130% wartości zapotrzebowania. Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową obliczone zgodnie z przepisami wykonawczymi wyniosło dla Gminy Suszec 4079 mieszkańców, co w podstawowym wariantcie odpowiada przedziałowi chłonności od 2855 do 5303 mieszkańców.*

Wskazano także, że *łączna chłonność przyjętych stref wynosi 10 685 mieszkańców. Wartość ta nie może być zatem interpretowana jako informacja, że Gmina dysponuje obecnie terenami faktycznie dostępnymi dla 10 685 nowych mieszkańców. Jest ona wynikiem modelowego przeliczenia przestrzennego potencjału wszystkich terenów niezabudowanych, w tym także dużych nieruchomości, których wykorzystanie wymagałoby przyszłych podziałów oraz faktycznej decyzji właścicieli o ich uruchomieniu inwestycyjnym.*

Przepis § 3 ust. 10 rozporządzenia ppog dopuszcza określenie zapotrzebowania wyższego niż wynikające ze wzoru, jeżeli uzasadniają to szczególne potrzeby w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej określone w strategii rozwoju gminy. W przedłożonych wyjaśnieniach zawarto twierdzenia, że przepis nie wymaga, aby sama Strategia określała te potrzeby jako konkretną liczbę mieszkańców. Strategia Rozwoju Gminy Suszec do roku 2035 w pkt 6 lit. c zawiera część zatytułowaną wprost „kierunki zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej”. Jako kierunki działań wskazano w niej m.in.: intensyfikację i rozwój zainwestowania, uzupełnianie zabudowy, tworzenie nowych terenów budowlanych przy drogach, rozwój wyposażenia terenów w infrastrukturę techniczną oraz możliwość realizowania nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wzdłuż istniejących dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Strategia nie poprzestaje na sformułowaniu ogólnego kierunku rozwoju. Po analizie obowiązujących planów miejscowych stwierdza konieczność umożliwienia realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wskazując na duży popyt na tereny budowlane, dostępność infrastruktury oraz wzrost liczby mieszkańców. Jednocześnie wskazuje zasadniczy problem praktyczny: znaczna część terenów przeznaczonych w obowiązujących planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową znajduje się w rekach właścicieli, którzy od wielu lat nie są zainteresowani ich uruchomieniem inwestycyjnym. Szczególne potrzeby mieszkaniowe zostały zatem nie tylko wskazane, ale również powiązane ze specyfiką rynku gruntów w Suszcu i przyjętym modelem przestrzennym.

Podniesiono ponadto, że zastrzeżenia dotyczące zakresu lub sposobu przedstawienia określonego obliczenia w uzasadnieniu nie mogą być automatycznie utożsamiane z wadliwością samych normatywnych ustaleń planu. Oczywiście art. 13h określa wymagany zakres uzasadnienia i jego ewentualne braki podlegają ocenie organu nadzoru, jednak również w tym przypadku konieczne pozostaje ustalenie charakteru oraz istotności ewentualnego naruszenia.

W wyjaśnieniach wskazano także, że odnosząc się bezpośrednio do pytania organu o wartość zapotrzebowania po zastosowaniu § 3 ust. 10 rozporządzenia, można ją jednoznacznie odtworzyć z przyjętych wartości. Przy chłonności wynoszącej 10 685 mieszkańców minimalna wartość podwyższonego ZAP pozwalająca zachować górną relację 130% wynosi: $10\,685 / 1,30 = 8219,23$, tj. po zaokrągleniu 8220 mieszkańców. Dla ZAP wynoszącego 8220 mieszkańców przedział 70-130% wynosi 5754-10 686 mieszkańców, co obejmuje obliczoną chłonność 10 685 mieszkańców. Wartość 8220 osób nie została w uzasadnieniu wyodrębniona jako osobna pozycja liczbową. Nie zmienia to jednak faktu, że samo uzasadnienie wprost wskazuje zastosowanie § 3 ust. 10 oraz opisuje materialne przesłanki tego rozwiązania wynikające ze Strategii.

W odniesieniu do wyznaczenia konkretnych stref planistycznych, zakwestionowanych w toku kontroli legalności uchwały gmina wskazała, że są to przede wszystkim punktowe korekty granic istniejących struktur, uwzględnienie istniejącej zabudowy, zmiana rodzaju funkcji mieszkaniowej oraz niewielkie poszerzenia przy istniejących drogach i infrastrukturze, w znacznej części wynikające z rozpatrzenia uwag zgłoszonych w toku konsultacji społecznych.

Wojewoda Śląski przyjął do wiadomości oraz przeanalizował wyjaśnienia złożone przez Gminę.

Organ nadzoru zgadza się ze stanowiskiem gminy, że szczególne potrzeby w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej określone w Strategii nie muszą być określone jako konkretna liczba mieszkańców, jednak wykazanie takiego zapotrzebowania wynikającego z uwzględnienia Strategii należało przedstawić chociażby w uzasadnieniu POG, tak aby w transparentny sposób wykazać jak cele strategiczne przełożyły się na zapotrzebowanie nowych terenów mieszkaniowych w gminie. Nie ulega wątpliwości, że skoro zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia ppog zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonność terenów niezabudowanych w strefach wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniową jednorodziną oraz zagrodową wyraża się w liczbie mieszkańców, to ewentualne zastosowanie możliwości określonej w § 3 ust. 10 tego rozporządzenia musi prowadzić do wskazania odpowiedniej (skorygowanej) wartości zapotrzebowania wyrażonej także w liczbie mieszkańców. Innymi słowy, szczególne potrzeby w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej, określone w strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego (o której mowa w art. 120zi ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym), należy zwymiarować przy zastosowaniu odpowiednich obliczeń, tak aby były wyrażone w liczbie mieszkańców. Brak wyrażenia ostatecznego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową uniemożliwia określenie prawidłowego poziomu chłonności terenów niezabudowanych, które musi mieścić się w przedziale od 70% do 130% zapotrzebowania, czego skutkiem może być nieprawidłowe wyznaczenie stref planistycznych.

Wskazane w wyjaśnieniach kwestie, dotyczące braku możliwości zainwestowania terenów przeznaczonych w obowiązujących planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową, w tym przede wszystkim fakt, że znajdują się w rękach właścicieli, którzy od wielu lat nie są zainteresowani ich uruchomieniem inwestycyjnym, powinny raczej stanowić przesłankę do rezygnacji z przeznaczenia tych terenów na funkcje mieszkaniowe, niż do zwiększenia zapotrzebowania. Jednak w przypadku, gdy gmina decyduje się uznać taką przesłankę, jako szczególną potrzebę umożliwienia realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, finalnie musi zastosować odpowiednie obliczenia, aby została ona wyrażona w konkretnej liczbie mieszkańców. Gmina nie wskazała konkretnie 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 są szczególnymi potrzebami uzasadniającymi wyznaczenie stref pod nową zabudowę mieszkaniową**. Powyższe ogólnikowe twierdzenia, zawarte w *Strategii* i w *uzasadnieniu POG*, nie uzasadniają wyznaczenia kolejnych nowych obszarów mieszkaniowych.

Organ nadzoru podziela także stanowisko gminy co do charakteru uzasadnienia. Owszem nie stanowi ono elementu uchwały w sprawie planu ogólnego, jednak jego treść jest bezsprzecznie związana z ustaleniami zastosowanymi w tym dokumencie planistycznym. Nie można poddać analizie prawnej uchwały w sprawie planu ogólnego z pominięciem treści uzasadnienia, o którym mowa w art. 13h upzp. Zaznaczyć w tym miejscu jednak należy, że postawiony przez organ nadzoru zarzut, dotyczy nieprawidłowego wyznaczenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową, wyznaczonych w planie ogólnym w formie danych przestrzennych, stanowiących załącznik do uchwały Nr XXVI/245/2026 Rady Gminy Suszec z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Suszec, nie zaś treści uzasadnienia.

W odniesieniu do przedstawienia w wyjaśnieniach skorygowanych obliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową wskazać należy, że de facto dostosowano zapotrzebowanie do określonej chłonności w celu uzyskania prawidłowego i oczekiwanego poziomu procentowego. Prawidłowa kolejność działań została określona w § 3 rozporządzenia ppog i szczegółowo przedstawiona wyżej. Wyliczenie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową opiera się na konkretnych danych, które są udostępniane przez statystykę publiczną. Wykorzystywane dane pozwalają na uzyskanie jednoznacznego wyniku, który nie może być dowolnie kreowany przez gminę. Dlatego skorzystanie z możliwości jego zwiększenia musi być, jak już wskazano wcześniej, wyrażone w konkretnej liczbie mieszkańców oraz poparte odpowiednimi obliczeniami. Podsumowując, niedopuszczalne jest zastosowanie odwrotności działań, w celu uzyskania oczekiwanego przez gminę efektu.

Odnosząc się do wyjaśnień w zakresie poszczególnych, zakwestionowanych stref planistycznych należy jednoznacznie wskazać, że nawet niewielkie ich poszerzenia, wyznaczone niezgodnie z art. 13d upzp stanowią istotne naruszenie prawa. Argumentem zasadności ich wyznaczenia nie może być okoliczność złożenia uwagi do projektu planu ogólnego w trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych. Należy także wskazać, że nie można uznać, że wyznaczenie w planie miejscowym terenu zabudowy zagrodowej umożliwia ustalenie na tym obszarze strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ). Dotyczy to także istniejących budynków zlokalizowanych na terenach rolnych, w tym oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków symbolem Br – grunty rolne zabudowane. W takim przypadku istniejącą zabudowę mieszkaniową należy traktować jako zagrodową.

Podsumowując, nadpodaż terenów mieszkaniowych w gminie uniemożliwia wyznaczenie nowych terenów, niespełniających wymagań opisanych w art. 13d upzp. 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.

W związku z tym strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 20SJ, 79SJ, 94SJ, 101SJ, 102SJ, 103SJ, 104SJ, 105SJ, 150SJ, nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową i zostały wyznaczone z naruszeniem art. 13d ustawy o planowaniu.

W odniesieniu do strefy planistycznej oznaczonej symbolem 96SJ, dla której w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zarzucono naruszenie art.13d pkt 1 upzp uwzględniono wyjaśnienia gminy i odstąpiono w tym zakresie od zarzutu naruszenia prawa.

2. Zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. h upzp ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi udokumentowane złoża kopalin. Przepis art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r., poz. 647 ze zm. – zwana dalej: poś.), 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. Kolejno w art. 125 ust. 1 i 2 poś 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 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2026 r., poz. 69 – zwana dalej: pgg.) W myśl przepisów art. 95 ust. 1 i 2 pgg 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 kopaliny,

2) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopaliny 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 prawną 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 złóż.

W granicach gminy Suszec znajdują się złoża, których eksploatacja prowadzona może być powierzchniowo metodą odkrywkową, a mimo to wyznaczono w ich granicach strefy planistyczne umożliwiające zabudowę lub zagospodarowanie sprzeczne z ochroną tych złóż, w sytuacji gdy tereny te nie są w pełni zabudowane, dotyczy to:

1) złoża piasków i żwirów KN 18615 „Rudziczka J” – w planie ogólnym na niezabudowanym terenie wyznaczono strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, oznaczoną symbolem 64SJ,

2) złoża piasków i żwirów KN 13993 „Stary-Suszec” – w planie ogólnym na niezabudowanych terenach wyznaczono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, oznaczone symbolami 76SJ i 140SJ,

3) złoża piasków i żwirów KN 13477 „Suszec A” – w planie ogólnym na niezabudowanym terenie wyznaczono strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową, oznaczoną symbolem 43SZ.

Projekt planu ogólnego został także negatywnie zaopiniowany przez Marszałka Województwa Śląskiego, jako organu administracji geologicznej (znak sprawy: OE-RG-GI.7637.35.2026, znak pisma: OE-RG-GI.KW-00547/26 z dnia 23 kwietnia 2026 r.).

Wójt Gminy Suszec, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazuje, że *Strefa planistyczna nie określa jednego obligatoryjnego sposobu wykorzystania każdego fragmentu swojej powierzchni. Profile funkcjonalne wyznaczają ramy dopuszczalnych przyszłych rozwiązań, co zresztą zostało wyjaśnione w uzasadnieniu sporządzonym wraz z projektem POG. Sposób uwzględnienia*

udokumentowanych złóż kopalin w planie ogólnym nie miał charakteru jednolitego ani automatycznego, lecz wynikał z indywidualnej oceny ich stanu zagospodarowania, istniejących uwarunkowań planistycznych oraz możliwości przyszłego wykorzystania. (...) nie przyjęto założenia, zgodnie z którym samo występowanie każdego udokumentowanego złoża, niezależnie od jego aktualnego stanu zagospodarowania, istniejącego przeznaczenia w obowiązującym planie miejscowym, koncesji, obszaru lub terenu górniczego oraz rzeczywistych możliwości zagospodarowania, musi automatycznie skutkować wyznaczeniem strefy SG na całej jego powierzchni.

Złoże „Rudziczka-J” ma powierzchnię 8,406 ha, dotyczy piasków i zostało udokumentowane według stanu na 31 grudnia 2001 r. Nie posiada aktualnego użytkownika, koncesji na wydobywanie, obszaru i terenu górniczego ani projektu zagospodarowania złoża. Jego stan określono jako złożę rozpoznane szczegółowo. Szczególnie istotne jest, że złożę było znane na wiele lat przed uchwaleniem obowiązującego MPZP. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący część sołectwa Rudziczka został uchwalony uchwałą Nr XXVIII/110/243/2012 Rady Gminy Suszec z dnia 28 grudnia 2012 r. Na rysunku tego planu lokalizacja udokumentowanego złoża piasku została ujawniona jako oznaczenie informacyjne, a jednocześnie plan ustalił na tym obszarze m.in. przeznaczenia umożliwiające zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową. Plan ogólny nie tworzy zatem w tym miejscu od podstaw nowej kolizji pomiędzy zabudową a złożem, lecz zasadniczo odzwierciedla wcześniej ukształtowany stan planistyczny. Strefa 64SJ posiada ponadto profil dodatkowy obejmujący teren lasu, teren wód oraz teren zieleni naturalnej. Oznacza to, że POG nie przesądza zabudowania całej powierzchni złoża. Dodatkowo zdecydowana większość powierzchni złoża znajduje się w obrębie jednej działki nr 155/35 o powierzchni ok. 8,2574 ha. Przy przyjętym sposobie obliczania chłonności sama ta nieruchomości generuje modelowo około 219 mieszkańców potencjalnej chłonności.

Złoże „Suszec A” ma powierzchnię około 0,785 ha i dotyczy piasków. Z dokumentacji MIDAS wynika, że jest to złożę rozpoznane szczegółowo, bez aktualnego użytkownika oraz bez wykazanych zasobów przemysłowych. Ewentualny sposób eksploatacji określono jako odkrywkowy. Obowiązujący MPZP uchwalony uchwałą nr XI/82/2015 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2015 r. już wcześniej przewidywał na tym obszarze teren zabudowy zagrodowej A3RM. Plan ogólny objął ten obszar strefą 43SZ, a zatem nie wprowadził po raz pierwszy możliwości realizacji funkcji związanych z zabudową. Co więcej, profil dodatkowy strefy 43SZ obejmuje m.in.: teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren zieleni naturalnej, teren lasu i teren wód. W ramach ustaleń POG pozostawiono więc wprost możliwość ustalenia na powierzchni złoża przyszłego sposobu zagospodarowania niewymagającego realizacji zabudowy kubaturowej, w tym rolnictwa z zakazem zabudowy.

Złoże „Stary-Suszec” ma powierzchnię około 2,75 ha, dotyczy plejstocenских i holocenских piasków, zostało udokumentowane według stanu na 31 grudnia 2009 r. i nie posiada aktualnego obszaru ani terenu górniczego ani koncesji na wydobywanie. W tym przypadku szczególnego znaczenia nabiera obowiązujący MPZP przyjęty uchwałą Nr XXi/54/187/2012 Rady Gminy Suszec z dnia 28 czerwca 2012 r. Plan ten – już po udokumentowaniu złoża wprost ustala możliwość lokalizacji zabudowy na fragmencie udokumentowanego złoża piasku „Stary Suszec” zgodnie z ustaleniami planu. Jest to istotna okoliczność, ponieważ wskazuje, że możliwość występowania zabudowy na części złoża została świadomie rozstrzygnięta w obowiązującym akcie prawa miejscowego długo przed sporządzeniem POG. W planie ogólnym część obszaru ujęto w strefie 76SJ oraz – w wyniku rozpatrzenia uwag i wykorzystania możliwości poszerzenia OUZ – w strefie 140SJ. 8 Również w tych przypadkach profile dodatkowe przewidują teren lasu, teren wód i teren zieleni naturalnej. Dla 76SJ wynika to wprost z zestawienia profili sporządzonego wraz z projektem POG. Nie można więc utożsamiać ustalenia SJ z obowiązkiem późniejszego zabudowania całej powierzchni złoża.

Organ nadzoru, po zapoznaniu się ze złożonymi wyjaśnieniami, stwierdza, że kwestia sposobu uwzględnienia złóż kopalin, których eksploatacja odbywa się powierzchniowo, wymaga w planie ogólnym indywidualnych rozstrzygnięć uzależnionych od rodzaju złoża, jego znaczenia dla gospodarki oraz stopnia rozpoznania i wyeksploatowania. Oceniając 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 pgg. i w przepisach upzp w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. W prawie geologicznym i górniczym 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. Ustalenia te uwzględniają 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 kopaliny.

Rada gminy Suszec wprowadzając ustalenia planu ogólnego nie wypełniła obowiązku objęcia udokumentowanych złóż kopalin ochroną, o której mowa w art. 95 ust. 2 pgg. oraz w art. 72 i art. 125 poś. Zarówno przytoczone przepisy poś jak i pgg jednoznacznie wymagają od planu ogólnego, uwzględnienia występowania złóż kopalin. Złóża kopalin podlegają bowiem ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin (art. 125 poś). Z dyspozycji powyższego przepisu nie wynika obowiązek dostosowania ustaleń planu ogólnego, w ten sposób, aby możliwa była natychmiastowa eksploatacja złóż, jednak eksploatacja taka powinna być możliwa w przyszłości. W konsekwencji, wynikająca z planu ogólnego możliwość trwałego zabudowania terenów, na których znajdują się złoża, spowoduje, że nie będzie możliwe ich wydobywanie w przyszłości.

Fakt, że w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w granicach udokumentowanego złoża dopuszczona została możliwość zabudowy nie oznacza konieczności kontynuowania tej funkcji w planie ogólnym. Po pierwsze, z art. 13d ust. 1 upzp wynika jedynie możliwość, a nie konieczność wyznaczenia stref stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową i zagrodową na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej. Po drugie - umożliwienie zabudowy w obowiązującym planie miejscowym na terenie złoża, w tym przypadku piasku i żwiru może świadczyć o jego nieaktualności, ponieważ jego ustalenia nie uwzględniają obecnie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto, samo ustalenie w profilu dodatkowym terenu rolnictwa z zakazem zabudowy, terenu zieleni naturalnej, terenu lasu czy terenu wód nie gwarantuje ochrony tego złoża, ponieważ wyznaczone strefy planistyczne umożliwiają także lokalizowanie zabudowy kubaturowej.

Stwierdzić również 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 tworzenia aktów planowania przestrzennego, ale wyznacznikiem tych granic są obowiązujące ustawy. Zwrócić też należy uwagę, że art. 1 ust. 2 upzp wymienia szereg przesłanek, które winny być wzięte pod rozwagę 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. Rada Gminy Suszec, wskazanymi ustaleniami planu ogólnego, nadużyła swoich uprawnień wprowadzając ograniczenia w zakresie możliwości zagospodarowania udokumentowanych złóż kopalin.

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

Należy zatem uznać, że uchwała Rady Gminy Suszec Nr XXVI/245/2026 z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Suszec, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione. 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 13a ust. 1 upzp, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą jedynie wskazanych stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

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.