



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 września 2026 r.

Poz. 5376

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 04.09.2026 08:39:49



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.94.2026 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, 912) 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/203/2026 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 lipca 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Goczałkowice-Zdrój.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 28 lipca 2026 r. Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój podjęła uchwałę Nr XXVII/203/2026 w sprawie planu ogólnego gminy Goczałkowice-Zdrój.

Stosownie do przepisu 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 30 lipca 2026 r. Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXVII/203/2026 z dnia 28 lipca 2026 r., a w dniu 31 lipca 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 25 sierpnia 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 ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu) i stosownie do art. 13a ust. 4 upzp, zawiera ustalenia obligatoryjne: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, a także fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej. Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w 13c ust. 2 upzp. Podział obszaru gminy możliwy jest więc na następujące strefy: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO), strefę komunikacyjną (SK). Natomiast drugim koniecznym elementem planu jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych. Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania

prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 poz. 2758 zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1775, dalej: rozporządzenie ppog.) – w ramach gminnego katalogu stref planistycznych, każda zachowująca ciągłość przestrzenną strefa planistyczna powinna zostać opisana przez: unikalne oznaczenie, nazwę, określenie profilu funkcjonalnego strefy planistycznej (podstawowego i ewentualnie również dodatkowego), wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy – dla stref planistycznych o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR (fakultatywnie dla stref SI, SN, SC, SG, SO, SK) oraz wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej – dla stref o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN, SC (fakultatywnie dla stref SG, SO, SK).

Ustalenie w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy, obszarów zabudowy śródmiejskiej jak również gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, w ramach gminnych standardów urbanistycznych, zależy od woli organów sporządzających i przyjmujących ten akt prawa miejscowego. Charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia ppog.

Należy ponadto zaznaczyć, iż plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3a upzp, i które stosownie do art. 67a ust. 5 upzp stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt planowania przestrzennego. Dane przestrzenne tworzone dla planu ogólnego obejmują: atrybuty zawierające informacje o akcie oraz dane w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów, dla których określono różne regulacje w ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej oraz atrybuty zawierające informacje o tych obiektach przestrzennych. Sposób stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych określony został w załączniku nr 2 do rozporządzenia ppog.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, którego minimalna wielkość została na mocy delegacji ustawowej, zawartej w art. 13m ust. 2 upzp, określona w rozporządzeniu ppog. Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia ppog obliguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku wskazanego przepisem § 2 ust. 3. Jak wynika z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia „Charakterystyka stref planistycznych” minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi:

- 30% – dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, strefy usługowej, strefy handlu wielkopowierzchniowego, strefy produkcji rolniczej, strefy cmentarzy;
- 20% – dla strefy gospodarczej oraz strefy infrastrukturalnej;
- 50% – dla strefy zieleni i rekreacji.

Natomiast dopuszczony w § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog wyjątek wskazuje jednoznacznie, że: *w przypadku gdy obszar strefy planistycznej jest objęty obowiązującymi planami miejscowymi, w strefie tej można określić wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższą niż wynika to z załącznika nr 1 do rozporządzenia, jednak nie niższą niż najwyższa wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy.*

W charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach 10SJ, 11SJ, 4SU, 10SU, 38SU ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%, w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu 12SP ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 15%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia ppog dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%, z kolei dla strefy gospodarczej na minimalnym poziomie 20%.

Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykazała, że wyżej wymienione strefy planistyczne o oznaczeniach 10SJ, 11SJ, 4SU, 10SU, 38SU, 12SP objęte są obowiązującymi planami miejscowymi, wyznaczone zostały jednak na terenach, dla których, ustalona w poszczególnych planach, wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jest większa niż wskazana w charakterystyce tej strefy planistycznej.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniach 10SJ, 11SJ, 4SU, 10SU, 38SU, 12SP wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z załącznika nr 1 do rozporządzenia, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia ppog.

W złożonych wyjaśnieniach gmina wskazała, że kwestionowane strefy planistyczne wyznaczone zostały w granicach obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XLII/290/10 Rady Gminy w Goczałkowicach-Zdroju z dnia 7 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych „Czechowice II”, „Bestwina”, „Rudołtowice” i „Goczałkowice Zdrój” znajdujących się w granicach administracyjnych gminy Goczałkowice-Zdrój (dalej: plan miejscowy z 2010 r.). Ustalenia tego planu stosują specyficzną zasadę możliwości przyjęcia na danym terenie, w obrębie danej działki, dwóch alternatywnych przeznaczeń podstawowych, jeśli teren oznaczony jest dwoma symbolami danego przeznaczenia terenu. Przesądza o tym ustalona w tym planie zasada w §2 ust. 1 pkt 32: *Zapis np.MN1/UU oznacza możliwość realizacji w danym terenie/działce, jako przeznaczenia podstawowego z przynależnymi warunkami zagospodarowania, albo przeznaczenia wymienionego jako pierwsze /MN1/, albo jako drugie /UU/, uwzględniając ustalenia dotyczące ochrony klimatu akustycznego funkcji podlegającej wyższej ochronie. W sytuacji, kiedy dany teren ma określone dwa rodzaje przeznaczenia, ma również podwójne standardy dotyczące skali zainwestowania, w tym w zakresie ustalonego udziału minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Obowiązuje więc zasada wyboru podstawowego przeznaczenia, a tym samym możliwość całkowitego pominięcia ustaleń dla jednego z dwóch symboli. [...]. Przy tak specyficznych (niestandardowych) ustaleniach obowiązującego planu miejscowego z 2010 r., które określają równocześnie dwa różne przeznaczenia, ale określone w sposób alternatywny (umożliwiający wybór), przyjęcie w planie ogólnym gminy dla podważanych stref 10SJ, 11SJ, 4SU, 10SU, 38SU, 12SP innych wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (niż wynikające z obowiązującego planu miejscowego dla przeznaczenia o najniższej przyjętej wartości powierzchni biologicznie czynnej), wpływać będzie na obniżenie wartości nieruchomości. Dodatkowo przedstawiono także szczegółowe wskazanie rozwiązań zastosowanych przy wyborze rodzaju przeznaczenia terenu w planie miejscowym w celu ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w strefach planistycznych.*

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

Nie sposób zgodzić się z oceną Gminy, że w sytuacji, kiedy dany teren ma określone dwa rodzaje przeznaczenia, ma również podwójne standardy dotyczące skali zainwestowania, w tym w zakresie ustalonego udziału minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i obowiązuje tam zasada wyboru podstawowego przeznaczenia, a tym samym *możliwość całkowitego pominięcia ustaleń dla jednego z dwóch symboli.*

Przepisy prawa są w tej kwestii jednoznaczne. § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog wskazuje, 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.*

Nie ulega też wątpliwości, że unormowanie zawarte w przepisie § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog stanowi wyjątek od zasady wynikającej z § 2 ust. 1 tego rozporządzenia – wyjątek od zasady obligującej do określenia, w charakterystyce stref planistycznych, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, w którym do konkretnych stref zostały przypisane minimalne wartości tego wskaźnika. Jako wyjątek od reguły, nie powinien być więc interpretowany rozszerzająco. W polskiej kulturze prawnej respektuje się zasadę, że „wyjątków nie wolno rozciągać w drodze wykładni” (*exceptiones non sunt extendendae*). Innymi słowy, wyjątek od zasady musi być interpretowany ściśle według znaczenia, jakie nadał jemu prawodawca. Nie można dopuścić wykładni rozszerzającej względem wyjątku od zasady, czy też zasad, ponieważ wyjątek ten sam w sobie powoduje konieczność przyjęcia odrębnych założeń i efektów wykładni prawa w odniesieniu do przepisów ogólnych, które znajdują zastosowanie dla całości materii normatywnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2025 r.

sygn. akt II SA/Wr 723/24) To stanowisko jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie. Dla przykładu można powołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Zasadę nierozszerzania wyjątków należy odnieść do wszystkich sposobów interpretacji stosowanych względem przepisu. Nieuzasadnione jest zatem dążenie do przyjęcia tego z możliwych wariantów zrozumienia normy, który obejmie jak największą ilość stanów faktycznych, z pominięciem *ratio legis* czy względów systemowych.” (wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 4520/21). A zatem, jeżeli gmina zamierza w planie ogólnym – dla konkretnej strefy – ustalić minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej niższy od ustalonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia ppog, to po pierwsze obszar tej strefy musi być objęty obowiązującymi planami miejscowymi, po drugie wynikający z tych planów wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być niższy niż wskazany w rozporządzeniu, po trzecie wreszcie może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy. Oznacza to, że – w przeciwieństwie do tego co sugeruje Gmina – nie ma możliwości całkowitego pominięcia ustaleń dla jednego z dwóch symboli w przypadku wyboru jednego z dwóch możliwych przeznaczeń terenu określonych w planie miejscowym.

Zdaniem organu nadzoru w przypadku gdy w planie miejscowym ustalono dwie równorzędne funkcje przeznaczenia terenu np. MN1/UU (MN1 – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, UU – handel, usługi, gastronomia, biura, usługi różne (w tym rzemiosło nieprodukcyjne) itp.), natomiast Gmina decyduje się na wyznaczenie w tym terenie strefy usługowej (SU), która co do zasady nie umożliwia realizacji zabudowy mieszkaniowej to możliwe jest wzięcie pod uwagę parametrów ustalonych w planie miejscowym dla przeznaczenia UU z pominięciem parametrów wyznaczonych dla przeznaczenia MN, gdyż takie przeznaczenie nie będzie mogło zaistnieć w tym terenie. Wykluczone jest jednak np. przy wyznaczaniu strefy SJ na terenie oznaczonym w planie symbolem 27P3/UP1 (P3 – bazy, hurtownie, składy, magazyny itp., UP1 – stacje paliw, stacje obsługi pojazdów, usługi transportowe) wzięcie pod uwagę parametrów ustalonych dla przeznaczenia P3 z pominięciem parametrów ustalonych dla przeznaczenia UP1. Tym bardziej, że strefa SJ nie dopuszcza lokalizowania przeznaczenia produkcyjnego.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce ww. stref planistycznych wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z rozporządzenia ppog, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia ppog.

2. Zgodnie z art. 13b pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w tym 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.

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 tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h upzp, to jest uzasadnienia do uchwały w sprawie planu ogólnego gminy Goczałkowice-Zdrój wynika, że chłonność terenów niezabudowanych w gminie Goczałkowice-Zdrój dla stref z funkcjami mieszkaniowymi (SW, SJ, SZ) wynosi 5337 mieszkańców, co stanowi 396% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową.

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 44SJ, 62SJ, 67SJ nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina wskazała, że *włączenie do stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (44SJ, 62SJ i 67SJ) terenów przeznaczonych w obowiązującym planie pod zabudowę zagrodową wynika z uwarunkowań przestrzennych, związanych z zapewnieniem ładu przestrzennego, zwłaszcza eliminowanie konfliktów wynikających z wpływu działalności rolniczej na tereny mieszkaniowe. W uzasadnieniu do przyjętego planu ogólnego gminy, w sposób szczególny wyjaśniono przesłanki takiego podejścia, powołując się na ustalenia obowiązującej strategii rozwoju gminy (uchwała nr XLII//279/2022 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 30 sierpnia 2022 r.), która w zakresie polityki przestrzennej, w tym realizacji modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, odwołuje się do kontynuowania ustaleń nie tylko obowiązujących planów miejscowych, ale również dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała Nr XLII/277/2014 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój, z dnia 19 sierpnia 2014 r. wraz ze zmianą przyjętą uchwałą Nr XXXI/234/2017 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój, z dnia 19 grudnia 2017 r.). Strategia daje więc podstawę do przyjmowania w planie ogólnym gminy modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej opartego na kierunkach przyjętych w studium. Dodaje, że: kierując się potrzebą racjonalnego kształtowania struktury przestrzennej, uwzględniając studium jako odzwierciedlenie aktualnej polityki przestrzennej gminy zawartej w strategii, podjęto decyzję o preferowaniu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, pomimo przypadków ustalonych w planach miejscowych terenów zabudowy zagrodowej. Zabudowa zagrodowa zasadniczo nie występuje w stanie istniejącym w przypadku kwestionowanych stref (44SJ, 62SJ i 67SJ), jednak została zaplanowana w rejonie obszarów typowo osadniczych. Podkreśla też, że przepisy ustawy opzp lub rozporządzenia ppog nie wymagają, aby spełniając wymóg art. 13d uznawać, że tereny przeznaczone pod zabudowę zagrodową mogą być objęte wyłącznie strefą wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ). W uzasadnieniu do przyjętego planu ogólnego wyjaśniono również przyczyny wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy (OUZ) – powiększenie obszaru OUZ dotyczy tylko kilku wybranych miejsc (działek), gdzie nie występowały przeszkody formalne związane z powiększaniem obszaru OUZ, nie naruszano w sposób istotny uwarunkowań przestrzennych, a rozwój zabudowy nie kłóci się z polityką przestrzenną gminy. W szczególności wszystkie przypadki powiększonego zasięgu obszarów OUZ nawiązują do rozwoju istniejącej zabudowy mieszkaniowej w otoczeniu i położone są w rejonie istniejących dróg publicznych – dla strefy 62SJ dotyczy to rejonu ul. Polnej, w tym istniejących dojazdów od strony tej ulicy. (...) W żadnym miejscu przepisy ustawy opzp lub rozporządzenia ouz nie uzależniają możliwości powiększania obszaru OUZ o 25% od wyniku bilansu sumy chłonności terenów niezabudowanych w strefach z funkcją mieszkaniową w stosunku do wartości zapotrzebowania na nową zabudowę. Przepisy nie ograniczają również rozumienia obszaru uzupełnienia zabudowy, o którym mowa w art. 13d, do obszaru bez możliwości jego powiększania o 25%. Można więc uznać, że obszar uzupełnienia zabudowy to obszar, który jest wyznaczony zgodnie z rozporządzeniem ouz, w tym jako obszar powiększony o 25% w stosunku do obszaru wyznaczonego wyłącznie na podstawie istniejących budynków.*

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

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że organ nadzoru nie kwestionuje wyznaczenia przez Gminę obszaru uzupełnienia zabudowy i jego rozszerzenia. Nie neguje także wyznaczenia stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową w granicach obszaru uzupełnienia zabudowy czy w ramach istniejącej zabudowy pomimo braku przeznaczenia w planie miejscowym na funkcje mieszkaniowe. Jednak strefy planistyczne oznaczone symbolami 44SJ, 62SJ, 67SJ, zostały częściowo wyznaczone na terenach niezabudowanych i nieobjętych obszarem uzupełnienia zabudowy.

Nie można także traktować terenu zabudowy zagrodowej na równi z terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zdaniem organu nadzoru Gmina nie ma możliwości wyznaczenia strefy planistycznej SJ na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod tereny zabudowy zagrodowej (w przypadku gdy teren ten nie jest zlokalizowany w granicach OUZ i nie występuje na nim istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna). 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 § 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) 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.*

Jak wynika z wyjaśnień gminy Strategia Rozwoju Gminy Goczałkowice-Zdrój do roku 2035 została przyjęta uchwałą nr XLII/279/2022 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 30 sierpnia 2022 r. i w dacie sporządzania oraz uchwalania planu ogólnego pozostawała obowiązującym dokumentem rozwoju miasta. W związku z powyższym podstawą zwiększenia zapotrzebowania była obowiązująca Strategia Rozwoju Gminy Goczałkowice-Zdrój do roku 2035, a odwołanie do studium w uzasadnieniu planu ogólnego służyło wykazaniu w jaki sposób ustalenia Strategii zostały przełożone na szczegółowe rozwiązania planu ogólnego. Tymczasem, jak wynika z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 z późn. zm.): ustalenia pierwszego planu ogólnego gmin w danej gminie określa się, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, o ile gmina dysponuje strategią rozwoju gminy lub strategią rozwoju ponadlokalnego, których opracowanie zostało wszczęte od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ustawa ta weszła w życie 24 września 2023 r. Miasto Ustroń posiada Strategię Rozwoju do 2035 roku lecz nie rozpoczęło opracowywania nowej strategii według aktualnych przepisów. W związku z powyższym gmina nie mogła określić wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę powołując się na przepis § 3 ust. 10 rozporządzenia ppog.

Po analizie wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania nadzorczego oraz analizy obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania stwierdzić należy, strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 44SJ, 62SJ, 67SJ nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową. W strefach tych umożliwiono realizację nowej zabudowy mieszkaniowej. Jak wynika z analizy obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ww. strefami SJ objęto obszary, dla których w planach miejscowych nie określono przeznaczenia umożliwiającego realizację funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i nie istnieje na tych terenach zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, nie są także zlokalizowane w granicach wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy.

W odniesieniu do strefy planistycznej oznaczonej symbolem 3SZ, 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.

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

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój XXVII/203/2026 z dnia 28 lipca 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Goczałkowice-Zdrój, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji. Biorąc pod uwagę konieczność sporządzenia planu ogólnego dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż 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 Goczałkowice-Zdrój 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 Goczałkowice-Zdrój.

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.