



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 września 2026 r.

Poz. 5675

Podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
Data: 2026-09-16 08:25:56



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE IFIII.4131.1.92.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 września 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 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 XXIX/185/2026 Rady Gminy Czernichów z dnia 13 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Czernichów.

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 13 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr XXIX/185/2026 w sprawie planu ogólnego gminy Czernichów.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 13 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Czernichów przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXIX/185/2026, a w dniu 19 sierpnia 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 21 sierpnia 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

Zgodnie z art. 13b *upzp* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w tym zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie (pkt 7). W art. 13d *upzp* wskazane zostały zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, zgodnie z którymi:

1. 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.

Z przytoczonego przepisu wynika więc zasada określająca sposób wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, ustalająca kolejność czynności przy ich wyznaczaniu: w pierwszej kolejności wyznacza się je na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach

zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, następnie obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, w tym uwarunkowania związane z zapotrzebowaniem na nową zabudowę w gminie.

2. 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.
3. W przypadku gdy na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, 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.

A zatem, zgodnie z normą zawartą w art. 13d ust. 3 *upzp* - przy przekroczonej wartości sumy chłonności terenów niezabudowanych (w tym luk w istniejącej zabudowie), to jest większej niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, nie ma możliwości wyznaczenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na pozostałych obszarach gminy. W tym przypadku dopuszcza się tylko i wyłącznie wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*.

Zaznaczyć również należy, że z powyższych przepisów prawa nie wynika konieczność przenoszenia wszystkich terenów o funkcji mieszkaniowej lub wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy do projektu planu ogólnego, jeśli gmina nie widzi takiej potrzeby, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b *upzp* oraz, a może przede wszystkim faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *upzp*, jakim jest uzasadnienie planu ogólnego gminy Czernichów wynika, że suma chłonności terenów niezabudowanych w gminie stanowi **208%** wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. Ponieważ obliczona i wykazana w uzasadnieniu suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie Czernichów, Gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć nowych stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową wykraczających poza obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej – czyli obszary, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*.

Wszczynając postępowanie nadzorcze organ nadzoru wskazał strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową, które nie spełniają opisanych wyżej wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową.

Analizie poddano regulację zawartą w następujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów, przyjęty uchwałą nr IX/85/2002 Rady Gminy w Czernichowie z dnia 9.10.2002 r.,
- zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów obejmującego jednostki strukturalne „MM, RP, LZ i DG-L” usytuowane w Międzybrodziu Bialskim przyjęta uchwałą nr XXXVII/323/2006 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 lutego 2006 r.,
- zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów dla obszaru w Międzybrodziu Bialskim przy ulicy Żywieckiej oraz przy ulicy Azaliowej przyjęta uchwałą nr XXXVII/322/2006 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 lutego 2006 r.,
- zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów dla obszarów położonych w Międzybrodziu Bialskim (Lipnickim) przyjęta uchwałą nr XXI/147/2008 Rady Gminy Czernichów z dnia 18 marca 2008 r.,
- zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów dla obszarów położonych w Międzybrodziu Bialskim (Kobiernickim) Uchwałą NR XXVII/204/2008 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 października 2008 r.,

- zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów dla obszarów położonych w Międzybrodzu Bialskim (Lipnickim), Międzybrodzu Żywieckim, oraz w Tresnej przyjęta uchwałą nr XXXVII/274/2009 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 lipca 2009 r.,
- zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czernichów dla obszaru położonego w Międzybrodzu Bialskim (Lipnickim) przyjęta uchwałą nr XXVIII/279/2013 Rady Gminy Czernichów z dnia 27 maja 2013 r.,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru sołectwa Międzybrodzie Bialskie w gminie Czernichów przyjęty uchwałą Nr XI/90/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 października 2019 r.,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Tresna w gminie Czernichów przyjęty uchwałą Nr XXXIX/312/2018 Rady Gminy Czernichów z dnia 15 listopada 2018 r.,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Czernichów w gminie Czernichów przyjęty uchwałą nr XXXIX/311/2018 Rady Gminy Czernichów z dnia 15 listopada 2018 r.,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Międzybrodzie Żywieckie w gminie Czernichów przyjęty uchwałą Nr XI/89/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 października 2019 r.

Wykazała ona, że w odniesieniu do ustaleń obowiązujących na terenach objętych wymienionymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, niewłaściwie określono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oznaczone jako **12SJ, 18SJ, 19SJ, 29SJ, 44SJ, 45SJ, 48SJ, 55SJ, 100SJ, 126SJ, 136SJ, 146SJ, 158SJ, 166SJ**, oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach: **1SZ, 3SZ, 4SZ, 5SZ, 6SZ, 7SZ, 8SZ, 9SZ, 10SZ, 13SZ, 14SZ, 15SZ, 16SZ, 17SZ, 18SZ, 19SZ, 20SZ, 21SZ, 22SZ, 23SZ, 24SZ, 25SZ, 27SZ, 28SZ, 30SZ, 31SZ, 32SZ, 33SZ, 34SZ, 35SZ, 36SZ, 37SZ, 38SZ, 39SZ, 40SZ, 41SZ, 42SZ, 43SZ, 44SZ, 45SZ, 46SZ, 47SZ, 48SZ, 49SZ, 50SZ, 51SZ, 52SZ, 53SZ, 54SZ, 55SZ, 59SZ**.

- I. W strefach o symbolach: **12SJ, 18SJ, 19SJ, 29SJ, 44SJ, 45SJ, 48SJ, 55SJ, 100SJ, 126SJ, 136SJ, 146SJ, 158SJ, 166SJ** w obowiązujących planach miejscowych wydzielono **tereny zabudowy letniskowej** o symbolach **ML**, w których ustalono utrzymanie istniejących budynków rekreacji indywidualnej, z możliwością ich przebudowy, rozbudowy lub remontu oraz możliwość lokalizacji nowych budynków rekreacji indywidualnej.

Przenosząc ustalenia z obowiązujących planów miejscowych do planu ogólnego, tj. tereny z zabudową letniskową do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), poszerzono wachlarz możliwości zabudowy danego terenu w ramach przypisanej strefy planistycznej (SJ). Na podstawie obowiązujących planów miejscowych jest możliwość realizacji tylko i wyłącznie zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. Zgodnie z definicją zawartą w przywołanych powyżej planach miejscowych, ilekroć w uchwale jest mowa o:

- *budynku rekreacji indywidualnej – rozumie się budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku lub – zabudowie letniskowej lub budynku letniskowym – rozumie się przez to budynki rekreacji indywidualnej przeznaczone do okresowego wypoczynku rodzinnego,*

a nie ma w przepisach tych planów miejscowych dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która w tych planach została odrębnie wydzielona liniami rozgraniczającymi. W momencie przeniesienia zapisów planów miejscowych do planu ogólnego, ostatecznie umożliwiono, w ramach wyżej wymienionych stref SJ, realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której *de facto* nie można zrealizować na podstawie wyżej wymienionych obowiązujących planów miejscowych, w których określone przeznaczenie podstawowe – to zabudowa letniskowa.

W świetle przepisu art. 13d ust. 1 *upzp*, w ocenie organu nadzoru, zabudowa letniskowa lub rekreacji indywidualnej (określona w wyżej przywołanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) nie jest przeznaczeniem umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej.

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 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; dalej zwanym: *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).*

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).*

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.

Wójt, w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem nr RIN.6722.3.2026.PP z dnia 28 sierpnia 2026 r. wskazał, że *obowiązujące przepisy nie przewidują odrębnej strefy planistycznej przeznaczonej wyłącznie pod indywidualną zabudowę letniskową. Spośród określonych w rozporządzeniu stref planistycznych strefa SJ jest jedyną, w której profilu funkcjonalnym dodatkowym wprost uwzględniono teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. Wójt wskazał również, że nie można zakwalifikować przedmiotowych terenów do strefy zieleni i rekreacji (SN), ponieważ takie rozwiązanie nie zapewnia możliwości zachowania funkcji odpowiadającej dotychczasowemu przeznaczeniu terenów „ML”. Profil funkcjonalny strefy SN może bowiem obejmować m.in. teren usług sportu i rekreacji, który ma charakter usługowy i nie jest tożsamy z indywidualną zabudową letniskową lub rekreacją indywidualną. W konsekwencji zakwalifikowanie terenów „ML” do strefy SN nie odzwierciedlałoby ich dotychczasowego sposobu przeznaczenia ustalonego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.*

Podkreślił, że przyjęcie stref SJ dla terenów dotychczas oznaczonych symbolem „ML” wynika zatem z konieczności dostosowania dotychczasowego sposobu przeznaczenia tych terenów do katalogu stref planistycznych i ich profili funkcjonalnych określonych w obowiązujących przepisach, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości dalszego uwzględnienia funkcji letniskowej na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wójt gminy – w uzupełnieniu wyjaśnień z 4 września 2026 Art. 13d upzp określa zasady wyznaczania stref planistycznych, natomiast przepisy wykonawcze określają katalog funkcji, które mogą występować w ramach tych stref. Przepisy te należy zatem interpretować łącznie, a nie w oderwaniu od siebie.

Argumentuje również, że przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym tereny faktycznie przeznaczone pod zabudowę lotniskową co do zasady nie mogą być obejmowane strefą SJ prowadziłyby *do znacznego ograniczenia, a w określonych przypadkach wręcz do praktycznej niemożności zastosowania funkcji ML przewidzianej w profilu dodatkowym SJ. Nie można zakładać, że ustawodawca wprowadził do rozporządzenia określoną funkcję w profilu dodatkowym strefy planistycznej, a następnie ustanowił przepisy, które uniemożliwiają jej racjonalne stosowanie.*

Odnosząc się do podniesionych argumentów, w pierwszej kolejności wskazać należy obowiązujące przepisy dotyczące przeznaczania terenów pod zabudowę lotniskową zarówno w planach ogólnych jak i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r., poz. 2758 i z 2024 r., poz. 1775 oraz z 2025 r., poz. 1767 oraz z 2026 r. poz. 826 – zwanego dalej: *rozporządzeniem ppog*). W każdej strefie planistycznej profil funkcjonalny obejmuje tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego podstawowego oraz może obejmować tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego dodatkowego, co wynika z § 2 ust. 2 tegoż *rozporządzenia*. W charakterystyce stref planistycznych planów ogólnych, w profilu podstawowym nie przewidziano funkcji zabudowy lotniskowej. Możliwość zaplanowania takiej funkcji została jednak przewidziana w profilu dodatkowym dwóch stref planistycznych: strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną – SJ (przewidziany profil – teren zabudowy lotniskowej lub rekreacji indywidualnej) oraz w strefie zieleni i rekreacji – SN (teren usług sportu i rekreacji). Dają one możliwość zaplanowania w gminie takiego rodzaju zabudowy.

Niewątpliwie najprostszym i najbardziej oczywistym wydaje się objęcie zabudowy lotniskowej profilem funkcjonalnym SJ. Zabudowa mieszkaniowa w planie ogólnym podlega jednak ograniczeniom, wynikającym z art. 13d ust. 3 *upzp*, na co wskazano na wstępie. Przepisy ustawy ograniczają bowiem możliwość wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. W tym miejscu warto podkreślić, że gmina, która nie przekroczyła 130% wartości zapotrzebowania, nie ma ograniczeń (poza uwarunkowaniami rozwoju przestrzennego, wymienionymi w art. 13b *upzp*) w przeznaczaniu terenów pod zabudowę mieszkaniową.

Nieco inna sytuacja będzie gdy przekroczony został limit wyznaczania terenów z funkcją mieszkaniową i gmina nie ma potrzeby uruchamiania takiej funkcji, a jednocześnie zamierza wyznaczyć (albo już przeznaczyła w planach miejscowych) tereny rekreacji indywidualnej. Takiej sytuacji jednak przepisy *rozporządzenia* nie przewidywały. Jak zauważa Wójt Gminy Czernichów, profil funkcjonalny strefy SN może obejmować *teren usług sportu i rekreacji*, który ma charakter usługowy i nie jest tożsamy z indywidualną zabudową lotniskową lub rekreacją indywidualną.

Można więc przyjąć założenie, że mamy do czynienia z luką w prawie.

Luka w prawie to sytuacja, w której brak jest odpowiedniej normy prawnej, bądź istniejący przepis (norma) nie jest taki, jak być powinien. W praktyce oznacza to, że ustawodawca nie przewidział wszystkich ewentualności lub w wyniku rozwoju społecznego i technologicznego dotychczasowe przepisy okazują się niewystarczające. Doktryna wskazuje, że luki w prawie dzielą się na wiele rodzajów (vide: *Maciej Koszowski. O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka. „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”*. 1, 2013). Opisany stan faktyczny i prawny możemy określić jako lukę *contra legem*, która występuje gdy dla danego stanu faktycznego (kwestii prawnej) obowiązuje norma prawna (przepis prawny), ale nie jest ona taka jak być powinna lub też lukę kolizyjną (logiczną) oznaczającą sprzeczność dwóch obowiązujących norm prawnych. Niezależnie od klasyfikacji, luki w prawie podlegają wypełnieniu.

Najbardziej bezpośrednim sposobem likwidacji luki prawnej jest uchwalenie nowego aktu lub nowelizacja istniejących przepisów. Do tego czasu jednak organy stosujące prawo (sądy, organy administracyjne) mają prawo sięgać po interpretacje, które wychodzą poza literalne brzmienie przepisu. Pamiętać bowiem należy, iż luki nie mogą być traktowane jako luki rzeczywiste. Luki występujące w systemie prawa są lukami pozornymi, tj. takimi, które zostają wypełnione w celu umożliwienia rozstrzygnięcia konkretnych spraw. W tym celu zastosowanie znajdują reguły wykładni. W pierwszej kolejności wnioskowania logiczne, oparte na założeniu o racjonalności prawodawcy. Przyjmuje się, że prawodawca ma pełną wiedzę i jeżeli uregulował w prawie jakiś

stan rzeczy, to chciał jednocześnie uregulować wszystko to co wynika logicznie z danej regulacji. Następnie zastosowanie znajduje wykładnia celowościowa, pozwalająca na ustalenie woli prawodawcy. Posłużyć się też można wnioskowaniem bazującym na założeniu, że prawo jest racjonalne celowo. To znaczy, że ustawodawca przez ustanawianie przepisów chce osiągać jakieś cele społeczne. Wnioskowanie to zakłada, że między celem, a środkami istnieje relacja polegająca na tym, że określenie w prawie celu do realizacji wiąże się z nakazem podejmowania działań prowadzących do tego celu i zakazem powstrzymywania się od działań, które przeszkadzają w realizacji celu.

Przenosząc te dywagacje na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że ustawodawca celowo wprowadził do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przepisy ograniczające możliwość przeznaczania terenów pod zabudowę mieszkaniową, co wynika z, wielokrotnie już przywoływanego, art. 13d. Jednocześnie, w art. 13m ust. 2 *upzp*, upoważnił właściwego ministra do określenia w drodze *rozporządzenia*:

- 1) charakterystyki stref planistycznych, w tym ich profilu funkcjonalnego oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej,
- 2) sposobu obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych,
- 3) sposobu tworzenia gminnego katalogu stref planistycznych,
- 4) sposobu przygotowania projektu planu ogólnego,
- 5) sposobu stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych,
- 6) sposobu dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu ogólnego,
- 7) sposobu wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego

- **uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy**, możliwość dokonania oceny prawidłowości prac planistycznych oraz zapewnienia czytelności danych zawartych w planie ogólnym oraz wypisie i wyrysie z tego planu.

Minister Rozwoju i Technologii, wydając *rozporządzenie ppog*, nie miał więc umocowania do ustalania odstępstw od reguł wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową i zabudową zagrodową. A w takim razie należy przyjąć zasadę, że z charakterystyki stref planistycznych nie może wynikać odstępstwo od tych reguł. To zaś prowadzi do wniosku, że w sytuacji gdy przekroczony został limit zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową, nie ma możliwości wyznaczenia strefy SJ dla funkcji zabudowy letniskowej, dla której wykluczono realizację funkcji mieszkaniowej. Jest to natomiast możliwe jeżeli w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dla terenów ML, określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej.

Posługując się przytoczonymi regułami wykładni wskazać można, że ustanawiając profil dodatkowy, w strefie zieleni i rekreacji – SN – teren usług sportu i rekreacji, w ramach tejże rekreacji zawiera się również rekreacja indywidualna, w tym indywidualna zabudowa letniskowa, przy czym nie musi mieć ona charakteru usługowego.

W konsekwencji, kiedy będzie uchwalany plan miejscowy, w myśl art. 20 ust. 1 *upzp*, zgodny z planem ogólnym gminy, strefa SN z ustalonym profilem dodatkowym: teren usług sportu i rekreacji, umożliwi wyznaczenie zarówno klasy przeznaczenia US - teren usług sportu i rekreacji, jak i ML – teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. W treści uchwały gmina ustali natomiast zasady zagospodarowania tych terenów, a ocenie zgodności z planem ogólnym podlegać będzie łącznie: zastosowana klasa oraz ustalone zasady zagospodarowania. Ocena zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z regulacjami zawartymi w planie ogólnym nie polega bowiem na prostym porównaniu oznaczeń stref funkcjonalnych z klasami przeznaczenia ale na ustaleniu zgodności:

- przeznaczenia terenu,
- przeznaczenia uzupełniającego i wykluczonego,
- zasad zagospodarowania, w tym wskaźników urbanistycznych.

Dopiero łączna analiza wymienionych ustaleń może dać odpowiedź na pytanie czy ustalone w planie miejscowym zagospodarowanie terenu mieści się w zakresie ustalonym dla danej strefy planistycznej w planie ogólnym.

Na marginesie zauważyć można, iż uchwalenie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązujących planów miejscowych. Należy też zauważyć, że żaden przepis nie nakazuje dostosowywać planu miejscowego do planu ogólnego, jednakże, jeżeli plan miejscowy będzie nowelizowany, wtedy należy zapewnić jego zgodność z planem ogólnym.

II. Jak wskazano na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia, zgodnie z normą zawartą w art. 13d ust. 3 *upzp* – przy przekroczonej wartości sumy chłonności terenów niezabudowanych (w tym luk w istniejącej zabudowie), to jest większej niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, nie ma możliwości wyznaczenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na pozostałych obszarach gminy. W tym przypadku dopuszcza się tylko i wyłącznie wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, tj. 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. Tymczasem w strefach planistycznych o symbolach: 1SZ, 3SZ, 4SZ, 5SZ, 6SZ, 7SZ, 8SZ, 9SZ, 10SZ, 13SZ, 14SZ, 15SZ, 16SZ, 17SZ, 18SZ, 19SZ, 20SZ, 21SZ, 22SZ, 23SZ, 24SZ, 25SZ, 27SZ, 28SZ, 30SZ, 31SZ, 32SZ, 33SZ, 34SZ, 35SZ, 36SZ, 37SZ, 38SZ, 39SZ, 40SZ, 41SZ, 42SZ, 43SZ, 44SZ, 45SZ, 46SZ, 47SZ, 48SZ, 49SZ, 51SZ, 52SZ, 53SZ, 54SZ, 55SZ, 59SZ, w obowiązującym planie miejscowym, wydzielono tereny upraw polnych i ogrodnich z zabudową zagrodową o symbolach RP, w których ustalono jedynie możliwość remontów, przebudowy i rozbudowy istniejących budynków mieszkalnych oraz wymianę kubatury w granicach działek siedliskowych oraz wykluczono budowę nowych budynków mieszkalnych.

Ponadto, w strefie o symbolu 50SZ w obowiązującym planie miejscowym wydzielono tereny łąk oraz polan śródleśnych (RZ), w których ustalono jedynie utrzymanie istniejących obiektów mieszkalnych z możliwością ich remontów oraz wprowadzono zakaz lokalizacji nowych obiektów kubaturowych.

A zatem w obowiązującym planie miejscowym tereny oznaczone symbolem „RP” przeznaczone są, zgodnie z istniejącym użytkowaniem, pod uprawy polowe i ogrodnicze z zabudową zagrodową. Dla terenów tych ustalono m.in. utrzymanie upraw polowych, ogrodnich i sadownictwa, możliwość remontów, przebudowy i rozbudowy istniejących budynków mieszkalnych, gospodarczych i usługowych, możliwość wymiany kubatury mieszkalnej w granicach zabudowanych działek siedliskowych, a także możliwość realizacji uzupełniających budynków gospodarczych. Dopuszczono również utrzymanie oraz budowę lokalnych sieci infrastruktury technicznej. Jednocześnie plan miejscowy wprowadza szczegółowe ograniczenia dotyczące zagospodarowania tych terenów. W szczególności **wyklucza się budowę nowych budynków mieszkalnych**, usuwanie zadrzewień i zakrzewień śródpolnych, naruszanie lokalnych cieków i urządzeń melioracyjnych, lokalizację dużych ferm hodowlanych z systemem bezściółkowym oraz odprowadzanie ścieków rolniczych do kanalizacji sanitarnej.

W odniesieniu do terenów, dla których zakwestionowano możliwość wyznaczenia strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ), Wójt w wyjaśnieniach wskazał: *fakt, że obowiązujący plan miejscowy wyklucza budowę nowych budynków mieszkalnych na terenach „RP”, nie oznacza, że tereny te są terenami całkowicie pozbawionymi możliwości realizacji zabudowy. Uwzględniając zarówno dopuszczenia, jak i zakazy obowiązujące na terenach „RP”, należy stwierdzić, że strefa SZ najlepiej odzwierciedla charakter tych terenów. W związku z powyższym zasadne jest pozostawienie terenów oznaczonych w obowiązującym planie miejscowym symbolem „RP” w strefie SZ – strefie wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, jako strefie odpowiadającej zarówno istniejącemu sposobowi użytkowania, jak i zakresowi dopuszczonej przez obowiązujący plan miejscowy zabudowy.*

Strefa 50SZ została natomiast wyznaczona na terenach, na których w obowiązującym planie miejscowym wskazane są tereny „RZ”, obejmujące łąki oraz polany śródleśne. Przyczyną takiego sposobu wyznaczenia strefy była ograniczona czytelność rysunku obowiązującego planu miejscowego, braku jednoznacznych symboli poszczególnych stref oraz niejednoznacznej kolorystyki. Należy również podkreślić, że strefa 50SZ posiada w profilu dodatkowym możliwość uwzględnienia terenów z zakazem zabudowy. Pozwala to na dalszym etapie planowania, w szczególności podczas sporządzania planu miejscowego, na odpowiednie wykluczenie tych terenów z możliwości zabudowy, jeżeli będzie to uzasadnione ich przeznaczeniem, istniejącym zagospodarowaniem lub innymi uwarunkowaniami przestrzennymi.

Jak to już, w niniejszym rozstrzygnięciu podkreślono, przepisy prawa nie przewidują odstępstw od reguł wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową i zabudową zagrodową. Skoro zatem, podstawą do wyznaczenia wymienionych stref SZ, były ustalenia obowiązujących planów miejscowych, to zawarty w nich zakaz zabudowy mieszkaniowej oznacza, że w planach tych nie określono przeznaczenia umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, a tym samym nie było podstawy do skorzystania w tym zakresie z art. 13d ust. 1 *upzp*.

Nie można również pominąć, podniesionego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zarzutu ustalenia stref planistycznych z przeznaczeniem pod zabudowę, na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz na terenach, na których ruchy te już występują. Wyznaczając strefy planistyczne wielofunkcyjne bierze się pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b *upzp*. Jednym z tych uwarunkowań jest, wynikające z art. 13b pkt 3 lit. d, występowanie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Z treści uzasadnienia, sporządzonego dla planu ogólnego, wynika *wylączenie z zabudowy oraz przeznaczenie pod użytkowanie leśne lub rolne terenów na obszarach objętych powierzchniami ruchami masowymi gruntu i zagrożonych takimi ruchami – nie wyznaczano nowych stref wielofunkcyjnych na osuwiskach okresowo aktywnych, za wyjątkiem strefy SN obejmującej częściowo obszary zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz osuwiskami nieaktywnymi*. Tymczasem, zakwestionowane strefy wielofunkcyjne położone są częściowo na takich obszarach. Ponadto – w obowiązujących planach miejscowych, w sołectwie Międzybrodzie Bialskie (Kobiernickie i Lipnickie), – ustalono zakaz lokalizacji obiektów budowlanych na terenach zagrożonych czynnymi procesami osuwiskowymi. A zatem tereny te nie są terenami umożliwiającymi realizację funkcji mieszkaniowej, w obszarach zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

W związku z powyższym, strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i zabudową zagrodową zostały wyznaczone w planie ogólnym gminy Czernichów z naruszeniem przepisu art. 13d *upzp*, gdyż **część stref została wyznaczona na obszarach, gdzie w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie dopuszczono zabudowy mieszkaniowej, nie został wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy, jak też brak jest istniejącej zabudowy o funkcji mieszkaniowej**. Dotyczy to stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach: 12SJ, 18SJ, 19SJ, 29SJ, 44SJ, 45SJ, 48SJ, 55SJ, 100SJ, 126SJ, 136SJ, 146SJ, 158SJ, 166SJ oraz stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową o symbolach: 1SZ, 3SZ, 4SZ, 5SZ, 6SZ, 7SZ, 8SZ, 9SZ, 10SZ, 13SZ, 14SZ, 15SZ, 16SZ, 17SZ, 18SZ, 19SZ, 20SZ, 21SZ, 22SZ, 23SZ, 24SZ, 25SZ, 27SZ, 28SZ, 30SZ, 31SZ, 32SZ, 33SZ, 34SZ, 35SZ, 36SZ, 37SZ, 38SZ, 39SZ, 40SZ, 41SZ, 42SZ, 43SZ, 44SZ, 45SZ, 46SZ, 47SZ, 48SZ, 49SZ, 50SZ, 51SZ, 52SZ, 53SZ, 54SZ, 55SZ, 59SZ.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że podjęta uchwała Rady Gminy Czernichów Nr XXIX/185/2026 z dnia 13 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Czernichów, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy dotyczące zasad sporządzania planu ogólnego, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji. Biorąc pod uwagę natomiast konieczność sporządzenia planu ogólnego dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu), co wynika z art. 13a ust. 1 *upzp*, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą jedynie wskazanych stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności ww. uchwały jedynie w części.

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

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.