



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 września 2026 r.

Poz. 5732

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 23.09.2026 08:33:38



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.110.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 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 – zwana dalej: *usg*) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, 781 i 912 – zwana dalej: *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 261/XXXVIII/2026 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 19 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta i gminy Włodowice*.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 *usg*, 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 19 sierpnia 2026 r. Rada Miejska we Włodowicach podjęła uchwałę Nr 261/XXXVIII/2026 *w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta i gminy Włodowice*.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *upzp* w dniu 20 sierpnia 2026 r. Rada Miejska we Włodowicach przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 261/XXXVIII/2026 z dnia 19 sierpnia 2026 r., a w dniu 26 sierpnia 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 16 września 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Burmistrz Miasta i Gminy Włodowice skorzystał z przysługującego uprawnienia i w dniu 17 września 2026 r. złożył wyjaśnienia.

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 art. 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 ogólnego jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych.

Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r., poz. 2758 i z 2024 r., poz. 1775 i z 2025 r., poz. 1767 oraz z 2026 r. poz. 826 – zwanego dalej: *rozporządzeniem 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*.

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

1. Naruszenie § 1 ust. 1-5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729 – zwane dalej: *rozporządzenie ouz*).

Plan ogólny, stosownie do art. 13a ust. 4 *upzp*, zawiera postanowienia obligatoryjne: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, **a także fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy** oraz obszary zabudowy śródmiejskiej. Ustalenie obszarów uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym zależy więc od woli organów sporządzających i przyjmujących ten akt prawa miejscowego.

Lokalizacja przestrzenna obszarów uzupełnienia zabudowy wraz z atrybutami zawierającymi informacje o poszczególnych obszarach może zatem stanowić część danych przestrzennych planu ogólnego gminy. Obszary te wyznacza się również z wykorzystaniem danych przestrzennych oraz systemów informacji geograficznej. Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy, na podstawie delegacji art. 13m ust. 1 *upzp*, określa przywołane wyżej *rozporządzenie ouz*. Przepisy tego rozporządzenia wskazują ściśle określony ciąg czynności, jakie należy wykonać w celu wyznaczenia **bazowego obszaru uzupełnienia zabudowy** (§ 1 ust. 1 pkt 1-5), który następnie – przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań oraz polityki przestrzennej gminy – może być ograniczany (§ 1 ust. 4) oraz rozszerzany (maksymalnie o powierzchnię obliczoną zgodnie z wzorem zawartym w § 1 ust. 5).

Punktem wyjścia do wyznaczenia granic obszaru uzupełnienia zabudowy jest pozyskanie informacji o budynkach znajdujących się na obszarze gminy, w postaci obiektów przestrzennych zawierających zarówno geometrię (reprezentację przestrzenną obiektów) oraz wartości atrybutów odpowiadające rodzajom poszczególnych budynków według Klasyfikacji Środków Trwałych. Zgodnie z § 1 ust. 2 *rozporządzenia ouz*, wykorzystane w tym celu mogą zostać w pierwszej kolejności dane ewidencji gruntów i budynków (pkt 1), dopuszczone jest ponadto, wykorzystanie obiektów z bazy danych BDOT500 (o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* – zwane dalej: *pgik*), lecz wyłącznie w przypadku budynków niewykazanych w bazie danych ewidencji gruntów i budynków (pkt 2), a także wykorzystanie obiektów z bazy danych BDOT10k (o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 *pgik*), tylko w przypadku budynków niewykazanych w obu pozostałych bazach danych (pkt 3). Należy zaznaczyć, iż z § 1 ust. 3 *rozporządzenia ouz* wynika, iż wykorzystane mogą zostać dane pozyskane z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie wcześniej niż w dniu przystąpienia do sporządzania planu ogólnego gminy.

W celu przeprowadzenia dalszych działań, przepis § 1 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia ouz* nakazuje wyodrębnienie, z pozyskanych w ten sposób danych przestrzennych, wyłącznie budynków o określonym symbolu według Klasyfikacji Środków Trwałych (budynki przemysłowe o symbolu 101, budynki handlowo-usługowe o symbolu 103, budynki biurowe o symbolu 105, budynki szpitali i inne budynki opieki zdrowotnej o symbolu 106, budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe o symbolu 107, pozostałe budynki niemieszkalne

o symbolu 109, budynki mieszkalne o symbolu 110 – którym zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. 2021 poz. 1390) odpowiadają w ewidencji gruntów i budynków symbole: „p”, „h”, „b”, „z”, „k”, „i”, „m”).

Przepisy § 1 ust 1 pkt 1-5 *rozporządzenia ouz* określają następujące po sobie etapy wyznaczania **wyjściowego obszaru uzupełnienia zabudowy**, które należy przeprowadzić z wykorzystaniem geometrii budynków wyodrębnionych z ww. baz danych, zgodnie z powyższymi zasadami. W pierwszym kroku należy określić zgrupowania nie mniej niż 5 budynków, które znajdują się w odległości nie większej niż 100 m (pkt 1). Drugi etap stanowi wyznaczenie obszaru o granicach przebiegających w odległości 50 m od obrysu budynków znajdujących się w tych zgrupowaniach (pkt 2). W trzecim kroku należy natomiast uzupełnić te obszary o otoczone przez nie (z każdej strony) obszary posiadające powierzchnię nie większą niż 5000 m² (pkt 3). Następnie z wnętrza tak wyznaczonych obszarów powinna zostać wyłączona strefa o zasięgu 40 m względem ich granicy (pkt 4 i 5). Należy w tym zakresie wskazać, iż do wyznaczania **wyjściowego obszaru uzupełniania zabudowy** (czyli przeprowadzenia ww. czynności z wykorzystaniem wybranych uprzednio budynków), **można wykorzystać automatyzujące ten proces narzędzie wtyczki APP2** do oprogramowania geoinformacyjnego QGIS, udostępnionej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

Ostatni etap wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy został powierzony organowi sporządzającemu projekt planu ogólnego, który uwzględniając lokalne uwarunkowania oraz politykę przestrzenną gminy może ograniczać oraz rozszerzać wyjściowy obszar uzupełnienia zabudowy. Zatem ostateczny zasięg obszaru uzupełnienia zabudowy zależy w znacznej mierze od woli organów sporządzających i przyjmujących plan ogólny gminy. Jednak, o ile ograniczenie tego obszaru zgodnie z § 1 ust. 4 *rozporządzenia ouz* może być w zasadzie dowolne, jego rozszerzenie możliwe jest maksymalnie o powierzchnię obliczoną zgodnie ze wzorem zawartym w § 1 ust. 5 *rozporządzenia ouz*, a na terenach użytków rolnych klas I–III poza granicami administracyjnymi miast, wymaga spełnienia również warunków określonych w § 1 ust. 6 *rozporządzenia ouz*.

Zgodnie z wzorem zawartym w § 1 ust. 5 *rozporządzenia ouz* łączną maksymalną powierzchnię powiększenia wyjściowego obszaru uzupełniania zabudowy (wyznaczonego w sposób, o którym mowa w § 1 ust. 1) w wyniku rozszerzenia jego granic (*Pp*) należy obliczyć jako 25% różnicy pomiędzy łączną powierzchnią obszarów wyznaczonych w sposób, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 1-3 (*Pb*) oraz łączną powierzchnią wyjściowego obszaru uzupełniania zabudowy (*Pu*). Wartości powierzchni *Pp*, *Pb* oraz *Pu* dla wyznaczonego za pomocą wtyczki APP2 wyjściowego obszaru uzupełniania zabudowy można odczytać z generowanego przez tą wtyczkę pliku Powierzchnie.xml.

Organ nadzoru, dokonując weryfikacji danych przestrzennych dokumentujących sposób wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy stwierdził, iż obszar uzupełniania zabudowy stanowiący integralną część planu ogólnego, wyznaczony został niezgodnie z wytycznymi § 1 ust. 1-5 *rozporządzenia ouz*. Organ nadzoru ustalił, iż gmina do wykonania czynności, o których mowa w § 1 ust. 1 *rozporządzenia ouz* uwzględniła także budynki, którym w ewidencji gruntów i budynków przypisany został inny rodzaj Klasyfikacji Środków Trwałych, niż wskazany w § 1 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia ouz*. W związku z powyższym wyznaczony przez gminę wyjściowy obszar uzupełnienia zabudowy, jak również obliczona przez gminę łączna maksymalna powierzchnia powiększenia wyjściowego obszaru uzupełniania zabudowy, w wyniku rozszerzenia jego granic (*Pp*) są nieprawidłowe.

Zgodnie z przeprowadzonymi analizami obszar uzupełnienia zabudowy był możliwy do powiększenia o obszar 767335 m², tymczasem gmina powiększyła go o 1500471 m². Wskazuje to, iż maksymalna powierzchnia powiększenia tego obszaru (*Pp*) została znacznie przekroczona względem wartości wynikającej z wzoru zawartego w § 1 ust. 5 *rozporządzenia ouz*.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż obszar uzupełnienia zabudowy, stanowiący integralną część planu ogólnego miasta i gminy Włodowice, został wyznaczony z przekroczeniem wartości łącznej maksymalnej powierzchni powiększenia wyjściowego obszaru uzupełnienia zabudowy, w wyniku rozszerzenia jego granic.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach przyznaje, że *ponowna weryfikacja sposobu wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy potwierdziła zasadność zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie doboru budynków wykorzystanych przy określaniu wyjściowego obszaru uzupełnienia zabudowy*. Przy wykonywaniu czynności określonych w § 1 ust. 1 *rozporządzenia ouz* w planie ogólnym gminy uwzględniono również budynki oznaczone w danych ewidencyjnych symbolem „g”, które nie należą do katalogu rodzajów budynków wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia. **W konsekwencji wpłynęło to na geometrię wyjściowego**

obszaru uzupełnienia zabudowy, a następnie na określenie maksymalnej powierzchni **jego dopuszczalnego powiększenia**. Gmina deklaruje, w przypadku konieczności ponownienia czynności planistycznych, że obszar uzupełnienia zabudowy zostanie ponownie wyznaczony przy wykorzystaniu wyłącznie rodzajów budynków wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 1 przywołanego rozporządzenia, zaś maksymalna powierzchnia jego rozszerzenia zostanie ponownie obliczona zgodnie z § 1 ust. 5 tego rozporządzenia.

2. Naruszenie art. 95 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2026 r. poz. 69 – dalej zwanej: *pgig*) oraz art. 13b pkt 3 lit. h *upzp*.

W świetle art. 95 ust. 1 i 2 *pgig* udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. Zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. h *upzp* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi znajdujące się na obszarze gminy udokumentowane złoża kopalin.

Natomiast analiza planu ogólnego miasta i gminy Włodowice wykazała, że w tym dokumencie przewiduje się zagospodarowanie kubaturowe obszarów, pod którymi zalega **złoże surowców ilastych ceramiki budowlanej IB2155 Rudniki**, w strefie planistycznej 5SR, która w profilu podstawowym zawiera: teren produkcji w gospodarstwach rolnych oraz teren wielkotowarowej produkcji rolnej. Dopuszczając obiekty kubaturowe trwale związane z gruntem nie uwzględniono występowania i konieczności ochrony tego złoża, naruszając przepisy art. 95 ust. 1 i 2 *pgig* oraz art. 13b pkt 3 lit. h *upzp*.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że strefa 5SR została wyznaczona jako kontynuacja rolniczego kierunku zagospodarowania, wynikającego z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie jako nowe przeznaczenie mające prowadzić do intensyfikacji zabudowy na obszarze złoża. Przyjęcie strefy produkcji rolniczej pozostaje więc związane z wcześniej ukształtowanym stanem planistycznym tego obszaru.

W dalszej części wyjaśnień powołuje się na istotne znaczenie przebiegu opiniowania tego projektu planu ogólnego. Projekt został przedstawiony Marszałkowi Województwa Śląskiego jako właściwemu organowi administracji geologicznej, który w opinii z dnia 17 kwietnia 2026 r., znak OE-RG-GI.7637.30.2026, znajdującej się w dokumentacji prac planistycznych przekazanej organowi nadzoru, odniósł się wprost do złoża „Rudniki” oraz strefy 5SR, wskazując na jej profil funkcjonalny obejmujący m.in. teren produkcji w gospodarstwach rolnych oraz teren wielkotowarowej produkcji rolnej. Pomimo zgłoszenia zastrzeżenia dotyczącego możliwości powstania obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, projekt planu ogólnego został przez właściwy organ administracji geologicznej zaopiniowany pozytywnie. Organ ten nie wskazał obowiązku zastąpienia strefy 5SR strefą górnictwa SG ani strefą otwartą SO. Wskazał natomiast na **potrzebę dostosowania przyszłej linii zabudowy do granic udokumentowanych złóż**.

Według Gminy, okoliczność ta ma zasadnicze znaczenie dla oceny przyjętego rozwiązania. Plan ogólny nie określa linii zabudowy ani lokalizacji poszczególnych obiektów budowlanych. Samo objęcie obszaru strefą 5SR nie oznacza więc, że cała powierzchnia strefy, a tym bardziej cała powierzchnia udokumentowanego złoża, zostanie przeznaczona pod trwałą zabudowę uniemożliwiającą jego przyszłe wykorzystanie.

Kolejno, Gmina podnosi, że za *indywidualnym podejściem do przedmiotowego złoża przemawia również jego aktualny stan. Według publicznie dostępnych danych Systemu Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych Polski MIDAS, według stanu zasobów na dzień 31 grudnia 2025 r., eksploatacja złoża „Rudniki” IB 2155 jest zaniechana. (...) Złożo nie posiada obecnie wskazanego użytkownika, koncesji na wydobywanie, obszaru ani terenu górniczego, jak również projektu zagospodarowania złoża. Powierzchnia udokumentowanego złoża wynosi 4,1072 ha, natomiast jako rodzaj nieruchomości gruntowych nad złożem wskazano grunty gospodarstw rolnych klas V–VI oraz nieużytki. W złożu pozostają udokumentowane zasoby geologiczne bilansowe w łącznej ilości 65,8 tys. m³, przy czym w aktualnych danych MIDAS nie wykazano zasobów przemysłowych. Gmina nie wywodzi z tej okoliczności braku obowiązku ochrony złoża. Dane te wskazują natomiast na jego aktualny stan: eksploatację zaniechaną od ponad trzydziestu lat, brak aktualnego przedsięwzięcia wydobywczego oraz brak projektu zagospodarowania złoża.*

Zgodnie z art. 95 ust. 1 i 2 *pgig*, udokumentowane złoża podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania, jednakże *przepis ten nie ustanawia natomiast automatycznego obowiązku objęcia każdego udokumentowanego złoża strefą SG albo SO.*

W ocenie Gminy zachowanie strefy 5SR, stanowiącej kontynuację rolniczego kierunku zagospodarowania wynikającego z obowiązującego planu miejscowego, przy jednoczesnym uzupełnieniu jej profilu dodatkowego o teren rolnictwa z zakazem zabudowy, pozwala pogodzić istniejące uwarunkowania planistyczne z obowiązkiem ochrony udokumentowanego złoża. *Rozwiązanie to odpowiada również kierunkowi wskazanemu przez właściwy organ administracji geologicznej.*

Odnosząc się do przedłożonych wyjaśnień Gminy, zauważyć należy, że kwestia sposobu uwzględnienia złóż kopalin wymaga w planie ogólnym indywidualnych rozstrzygnięć, uzależnionych od rodzaju złoża, jego znaczenia dla gospodarki oraz stopnia rozpoznania i wyeksponowania. Słusznie zwraca uwagę Gmina na opinię Marszałka Województwa Śląskiego, która dla tut. organu nadzoru jest również kluczowa. Organ ten wyraźnie wskazuje, że w jego ocenie *projektowane przeznaczenie terenu może skutkować powstaniem trwałej zabudowy na obszarze ww. złoża kopaliny. Złoże to może być eksploatowane metodą odkrywkową, wymagającą zdjęcia nakładu, w związku z czym dopuszczenie do powstania obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem w granicach złoża jest sprzeczne z zasadą ochrony złóż.*

Słusznie zauważa Gmina, że plan ogólny nie określa linii zabudowy ani lokalizacji poszczególnych obiektów budowlanych, zatem w tym dokumencie nie jest możliwa ochrona złoża poprzez linię zabudowy.

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 *pgig* i w przepisach *upzp*, w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. W *pgig* 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. Art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) stanowi iż, określając ustalenia planów ogólnych, 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. W świetle przywołanych przepisów *pgig* należy zatem uwzględnić rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznych 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 w przyszłości.

Ponadto stwierdzić 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 ustaleń planistycznych, ale wyznacznikiem tych granic są obowiązujące ustawy. Zwrócić też należy uwagę, że art. 1 ust. 2 *upzp*, który wymienia szereg przesłanek, jakie winny być wzięte pod rozważenie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Między innymi uwzględnia się potrzeby zrównoważonego rozwoju i wymagania ochrony środowiska, w tym: a) gospodarowania wodami, b) ochrony gruntów rolnych i leśnych, c) ochrony złóż kopalin, d) zmniejszania podatności na zmiany klimatu. Przy wyborze rozwiązań planistycznych nadrzędną jest zasada zapewnienia ładu przestrzennego i zachowania zrównoważonego rozwoju, wynikająca z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 1a (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt 2013/10).

W ocenie Wojewody Śląskiego, Rada Miejska Włodowice, dopuszczając w strefie 5SR możliwość realizacji obiektów kubaturowych trwale związanych z gruntem, nadużyła swoich uprawnień do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, na którym znajduje się złożo surowców ilastych ceramiki budowlanej IB2155 Rudniki, powstanie takich obiektów uniemożliwi bowiem wydobywanie tych kopalin.

Odnosząc się do podniesionej kwestii zaniechanej eksploatacji, zauważyć należy, iż w takim przypadku dokonuje się rozliczenia zasobów złoża sporządzając dodatek do dokumentacji geologicznej. Zgodnie z art. 89 ust. 7 *pgig* dokumentację przedkłada się właściwemu organowi administracji geologicznej.

3. Naruszenie art. 13b pkt 7 i art. 13d *upzp*.

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 art. 13d *upzp* określa 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.

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 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*, pt.: *Plan Ogólny Miasta i Gminy Włodowice Uzasadnienie* wynika, że obliczona sumaryczna chłonność wszystkich terenów niezabudowanych wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przekracza 130% zapotrzebowania. Wobec powyższego, gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć nowych stref wykraczających poza obszar, o którym mowa w przywołanym powyżej art. 13d ust. 1 *upzp*.

Tymczasem, z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową jednorodzinną: **83SJ, 70SJ, 158SJ, 103SJ** wykraczają poza obszary, dla których w obowiązujących planach miejscowych określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej oraz obszary z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach nie kwestionuje ustalenia, że suma chłonności terenów niezabudowanych na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, przekracza 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. Natomiast ostateczna ocena zakresu niezbędnej korekty wskazanych stref pozostaje bezpośrednio związana z **ponownym, prawidłowym wyznaczeniem obszaru uzupełnienia zabudowy**. Art. 13d ust. 1 zalicza bowiem obszary uzupełnienia zabudowy do obszarów, na których w pierwszej kolejności wyznacza się strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową, natomiast ust. 3 tego przepisu przewiduje, że w razie przekroczenia progu 130% strefy takie mogą być wyznaczane na obszarach wskazanych w ust. 1, natomiast nie wyznacza się ich na pozostałych obszarach gminy. Gmina deklaruje, że po ponownym, prawidłowym wyznaczeniu obszaru uzupełnienia zabudowy, dokona ponownej analizy granic podniesionych przez tut. organ nadzoru stref. W zakresie, w jakim poszczególne ich fragmenty znajdują się w granicach prawidłowo wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy albo spełnią inną z przesłanek określonych w art. 13d ust. 1, możliwe będzie ich utrzymanie. Fragmenty, które nie będą objęte obowiązującym planem miejscowym umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej, prawidłowo wyznaczonym obszarem uzupełnienia zabudowy ani istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, zostaną odpowiednio skorygowane. Zakres korekty powinien zatem odpowiadać rzeczywistemu zasięgowi fragmentów niespełniających przesłanek art. 13d ust. 1, a nie automatycznie obejmować całe strefy.

4. Naruszenie art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz § 2 ust. 1 i 3 *rozporządzenia ppog*.

Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, którego minimalna wielkość została na mocy delegacji ustawowej, zawartej w art. 13m ust. 2 *upzp*, określona w *rozporządzeniu ppog*. Przepis § 2 ust. 3 *rozporządzenia ppog* obliguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia ppog*, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku wskazanego w ust. 3. Jak wynika z załącznika nr 1 do ww. *rozporządzenia ppog* *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. Analiza planu ogólnego wykazała, że w charakterystyce stref planistycznych o symbolu **SJ** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia ppog* dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%.

a) **7SJ, 85SJ, 86SJ** – obszar tych stref objęty jest obowiązującym planem miejscowym (przyjętym uchwałą Nr 137/XIX/2004 Rady Gminy Włodowice z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Skalka w Gminie Włodowice).

Dla przywołanej strefy w planie miejscowym ustalono przeznaczenia: 13MN1, 14MN1, 11MN1, 12MN1 – wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie został ustalony w tym planie (§ 6 ust. 1, z kolei w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c tiret dwunaste jest oddelegowanie do innych przepisów tej uchwały, w których również brak ustalonego wskaźnika),

b) **97SJ** – obszar tej strefy objęty jest obowiązującym planem miejscowym (przyjętym uchwałą Nr 340/XXXVII/2022 Rady Gminy Włodowice z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obszaru miejscowości Włodowice w Gminie Włodowice oraz uchwałą nr 223/XXIV/2021 Rady Gminy Włodowice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obszaru miejscowości Włodowice w Gminie Włodowice). Dla przywołanej strefy w planach miejscowych ustalono przeznaczenie 7MN1, 8MN1, 10MN1, 11MN1, 12MN1 – wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 20% (§ 19 pkt 3 lit. f plan z 2022 r.) oraz 7MN1 – wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 30% (§ 15 pkt 3 lit. f plan z 2021 r.).

Ustalenia przywołanych planów miejscowych nie dały zatem możliwości obniżenia analizowanego wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach przyznaje, że w odniesieniu do stref 7SJ, 85SJ i 86SJ oraz 97SJ **brak było podstaw do obniżenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej do 20%**, skoro obowiązujący plan miejscowy nie określał dla wskazanych terenów wartości pozwalającej na zastosowanie wyjątku określonego w § 2 ust. 3 *rozporządzenia ppog* w sprawie projektu planu ogólnego gminy.

Tut. organ nadzoru zwraca uwagę, że 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 ppog, po trzecie wreszcie może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy.

5. Naruszenie art. 13i ust. 3 pkt 9 *upzp*.

Jak wynika z art. 13ik ust. 3 pkt 9 oraz pkt 11 *upzp* organ sporządzający plan miejscowy przeprowadza konsultacje społeczne, wprowadza zmiany do projektu planu ogólnego wynikające z tych konsultacji, a następnie przedstawia radzie gminy projekt planu ogólnego wraz z raportem podsumowującym przebieg konsultacji społecznych (o którym mowa w art. 8k ust. 2 *upzp*). Stosownie do art. 8k ust. 2 *upzp* raport ten powinien zawierać w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia.

W trakcie badania legalności niniejszej uchwały, tut. organ nadzoru zwrócił się do Gminy z prośbą o wyjaśnienie sposobu rozpatrzenia i uwzględnienia uwagi nr 13, która – zgodnie z podpisanym wykazem – została rozpatrzona pozytywnie, natomiast niezgodnie z pisemną wolą wnoszącego. Dla przedmiotowej działki w planie ogólnym wyznaczono strefę 34SU, natomiast w obowiązującym planie miejscowym ustalono przeznaczenie produkcyjne 2PI – tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej. Wnoszący uwagę postulował o dodanie strefy usług a nie zmianę na strefę usług. Tut. organ nadzoru wywodzi, że wolą wnoszącego było utrzymanie w planie ogólnym funkcji produkcyjnej, czyli wyznaczenie strefy SP – zgodnej z planem obowiązującym, a nie wskazanie przedmiotowej działki, jako strefa usługowa (SU).

Gmina w złożonych wyjaśnieniach przyznaje, że w wykazie uwag wskazano przedmiotową uwagę, jako uwzględnioną, przy czym jako efekt jej rozpatrzenia nie została rozpatrzona zgodnie z treścią uwagi. Ponowna jej analiza wskazuje, że intencją wnoszącego było dodanie funkcji do profilu dodatkowego a nie zmiana rodzaju strefy planistycznej. Gmina przyznaje, że nastąpiła w tej kwestii rozbieżność.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Uchwała Rady Miejskiej we Włodowicach Nr 261/XXXVIII/2026 z dnia 19 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta i gminy Włodowice, w sposób istotny narusza zasady i tryb 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 naruszenie trybu sporządzenia planu ogólnego, a także konieczność jego sporządzenia dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane 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 *usg* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej we Włodowicach rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miejskiej we Włodowicach.

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.