



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 września 2026 r.

Poz. 5753

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 24.09.2026 09:42:15



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.102.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 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 – 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 – dalej zwana również *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/177/2026 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 25 sierpnia 2026 r. *w sprawie planu ogólnego Gminy Dąbrowa Zielona* (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2026 r. poz. 5186).

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 25 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona podjęła uchwałę Nr XXVII/177/2026 *w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Dąbrowa Zielona*.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *upzp*, w dniu 26 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXVII/177/2026, a w dniu 1 września 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 7 września 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Wójt Gminy Dąbrowa Zielona skorzystał z przysługującego uprawnienia i w dniu 11 września 2026 r., pismem znak RO.0008.1.2026, 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 i obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem o podziale 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 oraz z 2025 r., poz. 1767, 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 uchwała Nr XXVII/177/2026 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Dąbrowa Zielona została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego w zakresie przepisów art. 13d ust. 1 i 3 *upzp* oraz art. 13b pkt 7 *upzp*. Bowiernie ustalone w przedmiotowym planie ogólnym strefy planistyczne o oznaczeniach **1SJ**, **2SJ**, **16SJ**, **17SJ** oraz **18SJ** naruszają zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową określone w tych przepisach.

Zgodnie z art. 13b pkt 7 *upzp* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w tym zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. 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 *upzp*.

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 (art. 13d ust. 3 *upzp*).

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*, to jest z uzasadnienia do uchwały *w sprawie planu ogólnego gminy Dąbrowa Zielona* wynika, że suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie na obszarach, dla których w obowiązujących planach miejscowych określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, oraz na obszarach uzupełnienia zabudowy, wynosi łącznie 827 osób, więc przekracza 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, w których chłonność terenów niezabudowanych nie może być mniejsza niż 350 osób (70% zapotrzebowania) oraz większa niż 650 osób (130% zapotrzebowania) (str. 61 – Uzasadnienie do planu ogólnego gminy Dąbrowa Zielona).

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

Z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref planistycznych wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach: 1SJ, 2SJ, 16SJ, 17SJ oraz 18SJ nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową. Bowiem w strefach o oznaczeniach 1SJ, 2SJ, 16SJ, 17SJ oraz 18SJ wyznaczono nowe obszary umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej.

Obszar strefy planistycznej o oznaczeniu **1SJ** objęty jest obowiązującym planem miejscowym (przyjętym uchwałą nr XXXV/211/09 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 września 2009 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowa Zielona dla miejscowości Cielętniki*), jednak nie dawał on podstawy do wyznaczenia analizowanej strefy 1SJ. Bowiem w § 46 przywołanego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem *UTL*, ustalono przeznaczenie podstawowe: *teren zabudowy rekreacyjnej* i nie dopuszczono możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Obszar strefy planistycznej o oznaczeniu **2SJ** objęty jest dwoma obowiązującymi planami miejscowymi (przyjętymi kolejno uchwałą nr XXXV/211/09 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 września 2009 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowa Zielona dla miejscowości Cielętniki* oraz uchwałą nr VI/32/2015 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 28 kwietnia 2015 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położnych w miejscowościach Soborzyce-Zaleszczyzny, Cielętniki, Raczkowice, Święta Anna i Dąbrowa Zielona*), jednak nie dawały one podstawy do wyznaczenia analizowanej strefy 2SJ. Bowiem kolejno w § 46 przywołanego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem *UTL*, ustalono przeznaczenie podstawowe: *teren zabudowy rekreacyjnej*, a w § 23 przywołanego kolejno planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami *1UTL* i *2UTL*, ustalono przeznaczenie podstawowe: *zabudowa rekreacji indywidualnej* i nie dopuszczono możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Obszary stref planistycznych o oznaczeniach **16SJ** i **17SJ** objęte są obowiązującym planem miejscowym (przyjętym uchwałą nr XXXV/218/09 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 września 2009 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowa Zielona dla miejscowości Nowa Wieś*), jednak nie dawał on podstawy do wyznaczenia analizowanych stref 16SJ i 17SJ. Bowiem w § 24 przywołanego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem *UTL*, ustalono przeznaczenie podstawowe: *teren zabudowy rekreacyjnej* i nie dopuszczono możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Z kolei obszar strefy planistycznej o oznaczeniu **18SJ** objęty jest dwoma obowiązującymi planami miejscowymi (przyjętymi kolejno uchwałą nr XXXV/220/09 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 29 września 2009 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowa Zielona dla miejscowości Raczkowice* oraz uchwałą nr VI/32/2015 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 28 kwietnia 2015 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położnych w miejscowościach Soborzyce-Zaleszczyzny, Cielętniki, Raczkowice, Święta Anna i Dąbrowa Zielona*), jednak nie dawały one podstawy do wyznaczenia analizowanej strefy 18SJ. Bowiem kolejno w § 31 przywołanego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem *UTL*, ustalono przeznaczenie podstawowe: *teren zabudowy rekreacyjnej*, a w § 26 kolejno przywołanego planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami *3UTL*, *4UTL* i *5UTL*, ustalono przeznaczenie podstawowe: *zabudowa rekreacji indywidualnej* i nie dopuszczono możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 5 uchwały nr VI/32/2015 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w miejscowościach Soborzyce-Zaleszczyne, Cielętniki, Raczkowice, Święta Anna i Dąbrowa Zielona, użyte w niniejszej uchwale pojęcia: zabudowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa, budynek mieszkalny, budynek rekreacji indywidualnej – odpowiadają definicjom tych pojęć zawartych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W kolejnych przepisach wymienionych planów miejscowych nie dopuszczono zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która w tych planach miejscowych została odrębnie wydzielona liniami rozgraniczającymi. W momencie przeniesienia zapisów planów miejscowych do planu ogólnego ostatecznie umożliwiono, w ramach wyżej wymienionych stref 1SJ, 2SJ, 16SJ, 17SJ oraz 18SJ, realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której *de facto* nie można zrealizować na podstawie obowiązujących planów miejscowych, w których określone przeznaczenie podstawowe to *teren zabudowy rekreacyjnej* lub *zabudowa rekreacji indywidualnej*.

W świetle przepisu art. 13d ust. 1 *upzp*, w ocenie organu nadzoru, *teren zabudowy rekreacyjnej* lub *zabudowa rekreacji indywidualnej* nie są 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; zwane dalej: *rozporządzeniem o budynkach*) 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 *rozporządzenia o budynkach*).

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 niewięcej 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 *rozporządzenia o budynkach*, przez budynek rekreacji indywidualnej należy rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Ponadto, w przepisach § 26 tegoż *rozporządzenia o budynkach* 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 z 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, stanowi miejsce czasowego pobytu, nie ma możliwości spełnienia warunku meldunkowego. 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 Gminy Dąbrowa Zielona, w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazał, że *obowiązujące plany miejscowe, obejmujących tereny ozn. symb. UTL, określają ich przeznaczenie w postaci jednego z rodzajów terenów zabudowy mieszkaniowej. W ten sposób realizowane są obowiązujące plany miejscowe w gminie Dąbrowa Zielona od lat. Podkreślił, że aktualnym przeznaczeniem terenów oznaczonych symb. UTL w obowiązujących planach miejscowych w gminie Dąbrowa Zielona, są tereny zabudowy mieszkaniowej w formie obiektów letniskowych i rekreacji indywidualnej.*

Dalej podkreślił, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej są profilem dodatkowym strefy planistycznej SJ i żadnej innej. Z kolei rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej należą do grupy terenów zabudowy mieszkaniowej. Dodając: *W planowaniu przestrzennym ustawodawca operuje „terenami” czy „strefami” o określonej funkcji a nie sposobem użytkowania budynków. Dlatego przepisami, które w pierwszej kolejności odnoszą się do stref planistycznych są ww. przepisy z zakresu reformy planistycznej. Stan prawny z zakresu planowania przestrzennego, odnoszący się do „terenów zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej” bezzsprzecznie kwalifikuje te tereny do podlegających bilansowaniu jako jeden z rodzajów przeznaczeń w obowiązujących planach miejscowych, „umożliwiających realizację funkcji mieszkaniowej” w konsekwentym rozumieniu kompletu przepisów reformy planistycznej.*

Odnosząc się do podniesionych argumentów, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż nie można odczytywać norm wynikających z przepisów prawa w oderwaniu od ich konsekwencji jakie rodzaj umożliwiając lub wykluczając określone procesy inwestycyjne. Prawdłowe określenie najpierw stref w planie ogólnym, a następnie terenów w planach miejscowych przesądzi o rodzaju zagospodarowania wielu nieruchomości w gminie. W konsekwencji będzie miało znaczący wpływ na to czy inwestor otrzyma pozwolenie na budowę czy też nie, a następnie przesądzi o tym czy w gminie powstaną obiekty budowlane określonego rodzaju.

Abstrahując od konsekwencji wynikających z dokumentów planistycznych dla postępowań budowlanych, wskazać należy obowiązujące przepisy dotyczące przeznaczania terenów pod zabudowę rekreacji indywidualnej 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 przywołany wcześniej załącznik nr 1 do *rozporządzenia 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 rekreacyjnej lub zabudowy rekreacji indywidualnej. Możliwość zaplanowania takiej funkcji została jednak przewidziana w profilu dodatkowym dwóch stref planistycznych: strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną – SJ (przewidziany profil – teren zabudowy letniskowej 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 najprostszy i najbardziej oczywisty wydaje się objęcie zabudowy letniskowej 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. Niemniej jednak, profil funkcjonalny strefy SN może obejmować teren usług sportu i rekreacji, który ma charakter usługowy i nie jest tożsamy z indywidualną zabudową letniskową 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 rekreacyjnej* lub

zabudowy rekreacji indywidualnej, dla której wykluczono realizację funkcji mieszkaniowej. Jest to natomiast możliwe, jeżeli w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dla terenów UTL, 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 rekreacyjna, 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.

Zatem na wyżej wymienionych terenach, w ustaleniach przywołanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie umożliwiono realizacji zabudowy mieszkaniowej. Strefy 1SJ, 2SJ, 16SJ, 17SJ oraz 18SJ wyznaczono na obszarach, na którym nie istnieje zabudowa mieszkaniowa oraz nie wyznaczono na niej obszaru uzupełnienia zabudowy.

Wobec przekroczenia 130% zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, gmina sporządzając plan ogólny, nie mogła wyznaczyć stref planistycznych z zabudową mieszkaniową wykraczających poza obszary, o których mowa w przywołanym powyżej art. 13d ust. 1 *upzp*. Wyznaczając w planie ogólnym strefy o oznaczeniach 1SJ, 2SJ, 16SJ, 17SJ oraz 18SJ, naruszono zasady wyznaczania stref planistycznych wskazane w art. 13d ust. 1 i 3 *upzp* oraz art. 13b pkt 7 *upzp*.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XXVII/177/2026 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 25 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Dąbrowa Zielona*, w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy dotyczące zasad sporządzania planu ogólnego, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji. 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 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. Stwierdzenie nieważności pierwszego planu ogólnego w gminie jedynie w części doprowadziłoby do niezgodności tego dokumentu z normą zawartą w art. 13a ust. 1 *upzp*.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *usg* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Dąbrowa Zielona 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 Dąbrowa Zielona.

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.