



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 września 2026 r.

Poz. 5852

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 30.09.2026 08:19:58



ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.108.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 września 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662; zm.: Dz. U. z 2026 r. poz. 912) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538; zm.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, Dz. U. z 2026 r. poz. 781 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/316/26 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 20 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Bobrowniki.

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 20 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę Nr XXXIV/316/26 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Bobrowniki.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538; zm.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, Dz. U. z 2026 r. poz. 781 i poz. 912; dalej: *upzp*) w dniu 25 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Bobrowniki przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 20 sierpnia 2026 r., Nr XXXIV/316/26 oraz dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 11 września 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Gmina skorzystała z przysługującego uprawnienia i w piśmie znak: OK.0711.9.2026/3 z dnia 17 września 2026 r. złożyła 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 średniejiskiej.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w 13c ust. 2 *upzp*. Podział obszaru gminy możliwy jest więc na następujące strefy: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego

(SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO), strefę komunikacyjną (SK). Natomiast drugim koniecznym elementem planu jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych. Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r., poz. 2758; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1775, z 2025 r. poz. 1767, dalej: *r.p.p.o.g.*) – 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 *r.p.p.o.g.*

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

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXXIV/316/26 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 20 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Bobrowniki została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego w następującym zakresie.

1. Strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniach: **59SJ, 105SJ, 112SJ** wyznaczone zostały w planie ogólnym gminy Bobrowniki w sposób naruszający zasady wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową określone w art. 13d ust. 1 i 3 *upzp*.

Ustalenia planu ogólnego należy określać uwzględniając szereg uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy wskazanych w art. 13b *upzp*, do których należy między innymi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie (pkt 7). Natomiast w art. 13d ust. 1 -3 *upzp* wskazane zostały szczególne zasady dotyczące 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 na obszarach, o których mowa w ust. 1, 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.

Załącznikiem do uchwały Nr XXXIV/316/26 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 20 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Bobrowniki jest plik GML z danymi przestrzennymi, które obejmują atrybuty zawierające informacje o akcie planowania przestrzennego oraz wektorowe dane zawierające lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych oraz obszaru uzupełnienia zabudowy wraz atrybutami zawierającymi informacje o poszczególnych obiektach przestrzennych. W planie ogólnym gminy Bobrowniki nie zostały wyznaczone obszary zabudowy śródmiejskiej, nie określono również gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, co potwierdza również część tekstowa i graficzna dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania sporządzonego na podstawie art. 13h *upzp* pt.: *Plan ogólny gminy Bobrowniki – uzasadnienie* (dalej: *Uzasadnienie*).

Z rozdziału 7 *Uzasadnienia – Uzasadnienie wyznaczenia stref planistycznych w planie ogólnym oraz obliczanie chłonności terenów niezabudowanych w strefach planistycznych* wynika, że zasadniczą przesłanką, która determinowała wyznaczenie poszczególnych strefy funkcjonalnych – a w szczególności stref wielofunkcyjnych – były ustalenia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w zakresie przeznaczeń podstawowych jak też przeznaczeń dopuszczonych), które obejmują całą powierzchnię gminy. Jako kolejne przesłanki uzasadniające wyznaczenie stref wskazano uwzględnienie istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy oraz uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, w tym w szczególności stanu środowiska przyrodniczego, stanu dziedzictwa kulturowego i jego ochrony, stanu prawnego gruntów. Ponadto jako przesłankę wyznaczenia stref planistycznych wskazano również uwzględnienie złożonych wniosków, a także stanowisk jednostek właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego. Dlatego też niektóre strefy wielofunkcyjne zostały poszerzone lub wyznaczone na obszarach z istniejącą zabudową lub obszarach które zawierają się w wyznaczonym obszarze uzupełnienia zabudowy. Z zawartych w tym rozdziale *Uzasadnienia* szacunków dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie wynika, iż wynosi ono 2 938 osób (podrozdział 7.5). Natomiast obliczona suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, w strefach wielofunkcyjnych wynosi 30 975 osób (podrozdział 7.6), w związku z czym jest znacznie większa od wyliczonej wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w Gminie. Znacząco przekracza tym samym również limit chłonności określony jako 130% wartości zapotrzebowania (3 819 osób).

Wobec powyższego, stosownie do zasady wyrażonej w art. 13d ust. 3 *upzp*, Gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć stref wielofunkcyjnych 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*. Natomiast z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref planistycznych wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniach: **59SJ**, **105SJ**, **112SJ** obejmują tereny, które nie spełniają przesłanek położenia w obszarach wskazanych w art. 13d ust. 1 *upzp*.

Weryfikując przyjęte przez Gminę ustalenia w tym zakresie, organ nadzoru wykorzystał ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na terenie gminy Bobrowniki oraz ortofotomapy pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, udostępnione przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w *Geoportalu Infrastruktury Informacji Przestrzennej* pod adresem: <https://www.geoportal.gov.pl> (aktualność na dzień 3 kwietnia 2025 r.) i dane ewidencji gruntów i budynków udostępnione przez Starostę Będzińskiego w *Ewidencji Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych* prowadzonej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii pod adresem: <https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp> (dostęp: 10 września 2026 r., dalej: *dane ewidencji gruntów i budynków*).

Analiza danych przestrzennych planu ogólnego gminy Bobrowniki wskazuje, że strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniu **59SJ** obejmuje między innymi obszar, który w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – *sołectwo Rogoźnik – Etap I* (uchwała Nr LIII/526/22 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 24 sierpnia 2022 r.), oznaczony został symbolem 6R1 i przeznaczony pod teren rolniczy. Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 1 ww. planu przeznaczenie podstawowe tego terenu stanowią grunty rolne. Natomiast jako przeznaczenie dopuszczalne w § 29 ust. 1 pkt 2 ww. planu wskazane zostały: *zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne* (lit. a); *ciągi piesze, pieszo-rowerowe, rowerowe* (lit. b); *infrastruktura techniczna* (lit. c); *urządzenia sportu i rekreacji* (lit. d). Dodatkowo § 29 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. planu wprowadza zakaz lokalizacji na tych terenach zabudowy niezwiązanej z prowadzeniem działalności rolniczej. Należy zatem stwierdzić, że obowiązujący plan miejscowy nie umożliwia na tych terenach realizacji funkcji mieszkaniowej.

Strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniu **105SJ** obejmuje między innymi obszar, który w obowiązującym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Dobieszowice* (uchwała Nr L/475/22 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 12 maja 2022 r.) oznaczony został symbolem 4R1 i przeznaczony pod *teren rolniczy*. Zgodnie z § 22 ust. 1 pkt 1 ww. planu przeznaczenie podstawowe tego terenu stanowią *grunty rolne*. Natomiast jako przeznaczenie dopuszczalne w § 22 ust. 1 pkt 2 ww. planu wskazane zostały: *zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne* (lit. a); *ciągi pieszce, pieszco-rowerowe, rowerowe* (lit. b); *infrastruktura techniczna* (lit. c). Dodatkowo § 22 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. planu wprowadza zakaz lokalizacji na tych terenach zabudowy niezwiązanej z prowadzeniem działalności rolniczej. Zatem obowiązujący plan miejscowy nie umożliwia na tych terenach realizacji funkcji mieszkaniowej.

Strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniu **112SJ** obejmuje między innymi obszar, który w obowiązującym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Bobrowniki – Etap I* (uchwała Nr XXXVIII/377/21 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 22 lipca 2021 r., wraz ze zmianą wprowadzoną uchwałą Nr LXIII/618/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 kwietnia 2023 r.), oznaczony został symbolem R1 i przeznaczony pod *teren rolniczy*. Zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 1 ww. planu przeznaczenie podstawowe tego terenu stanowią *grunty rolne*. Natomiast jako przeznaczenie dopuszczalne w § 17 ust. 1 pkt 2 ww. planu wskazane zostały: *zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne* (lit. a); *ciągi pieszce, pieszco-rowerowe, rowerowe* (lit. b); *infrastruktura techniczna* (lit. c). Dodatkowo § 17 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. planu wprowadza na tych terenach zakaz lokalizacji budynków. Obowiązujący plan miejscowy nie umożliwia na tych terenach realizacji funkcji mieszkaniowej.

Ponadto, na kwestionowanych terenach w strefach 59SJ, 105SJ oraz na części obszaru strefy 112SJ nie wyznaczono obszaru uzupełnienia zabudowy, a jednocześnie nie występuje na nich *istniejąca zabudowa mieszkaniowa*.

Gmina, w wyjaśnieniach złożonych w piśmie z dnia 17 września 2026 r. nie zakwestionowała ustaleń organu nadzoru w zakresie wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego fragmentów stref 59SJ, 105SJ i 112SJ przyznając, iż: *nie posiadają w obowiązujących miejscowych planach przeznaczenia umożliwiającego realizację funkcji mieszkaniowej, nie zostały objęte obszarem uzupełnienia zabudowy oraz brak jest podstaw do zakwalifikowania ich jako obszarów z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej*.

Należy wskazać, iż przepis art. 13d ust. 1 *upzp* jednoznacznie wyszczególnia luki w zabudowie i kategorycznie wyklucza możliwość ich przeniesienia jako obszarów z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej do stref wielofunkcyjnych. Natomiast zgodnie z danymi ewidencji gruntów i budynków na zakwestionowanej części stref 59SJ, 105SJ, 112SJ, nie znajdują się żadne budynki o funkcji mieszkaniowej. W związku z powyższym, poprzez wyznaczenie w *planie ogólnym gminy Bobrowniki* stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniach: **59SJ, 105SJ, 112SJ**, obejmujących tereny, które nie zostały przeznaczone na cele zabudowy mieszkaniowej w obowiązujących planach miejscowych oraz nie spełniają zarówno przesłanki położenia w zasięgu obszaru uzupełnienia zabudowy, jak również przesłanki położenia w obszarze istniejącej zabudowy mieszkaniowej, złamano wszystkie zasady wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową, czym naruszono art. 13d ust. 1 i 3 *upzp*.

W odniesieniu do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniu 29SJ, dla której w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, również zarzucono naruszenie art. 13d ust. 1 i ust. 3 *upzp*, organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Gminy i odstąpił w tym zakresie od zarzutu naruszenia prawa.

2. Wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalone w katalogu stref planistycznych *planu ogólnego gminy Bobrowniki* dla stref o oznaczeniach: **6SI, 8SR, 12SR** naruszają zasady ustalania tego wskaźnika zawarte w art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz § 2 ust. 1 i 3 *r.p.p.o.g.*

Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* w gminnym katalogu stref planistycznych obligatoryjnie dla stref o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN, SC określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (dalej też: *m.u.p.b.c.*). Minimalna wartość tego wskaźnika dla poszczególnych stref została, na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 13m ust. 2 *upzp*, określona w przywołanym wyżej rozporządzeniu (*r.p.p.o.g.*). Przepis § 2 ust. 1 *r.p.p.o.g.* obliuguje do określenia w katalogu stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, zgodnie z załącznikiem nr 1 do tego rozporządzenia, przy czym dopuszcza w tym zakresie zastosowanie wyjątku, wskazanego w ust. 3 tego paragrafu.

Jak wynika z załącznika nr 1 do *r.p.p.o.g.* – *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 *r.p.p.o.g.* 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.* Gmina nie ma zatem pełnej dowolności w ustalaniu minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w strefach planistycznych o symbolach SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN, SC. Dla tych stref wartość tego wskaźnika musi zostać określona w gminnym katalogu stref planistycznych zgodnie z przywołanymi wyżej regulacjami *r.p.p.o.g.*

Unormowanie zawarte w przepisie § 2 ust. 3 *r.p.p.o.g.* 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 (vide: wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 4520/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2025 r. sygn. akt II SA/Wr 723/24). Zatem, jeżeli gmina zamierza w planie ogólnym ustalić dla konkretnej strefy minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej niższy od ustalonego w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*, to po pierwsze obszar tej strefy musi być objęty obowiązującymi planami miejscowymi, po drugie wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej ustalone dla wszystkich wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych terenów, które ta strefa obejmuje muszą być niższe niż wskazany w rozporządzeniu, po trzecie wreszcie może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika wynikającą z ustaleń planów miejscowych.

W katalogu stref planistycznych niniejszego planu ogólnego ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie: 5% – dla strefy infrastrukturalnej o oznaczeniu **6SI**, 10% – dla strefy produkcji rolniczej o oznaczeniu **8SR**, 20% – dla strefy produkcji rolniczej o oznaczeniu **12SR**. Ustalone dla tych stref wartości tego wskaźnika są mniejsze niż minimalne wartości udziału powierzchni biologicznie czynnej wynikające z załącznika nr 1 do *r.p.p.o.g.* (dla strefy produkcji rolniczej – 30%, dla strefy infrastrukturalnej – 20%).

Strefa infrastrukturalna o oznaczeniu **6SI** (*m.u.p.b.c.*: 5%) obejmuje między innymi teren, który w obowiązującym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Wymysłów* (uchwała Nr LXXIII/734/24 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 25 stycznia 2024 r.) oznaczony został symbolem 1N i przeznaczony pod *teren niesklasyfikowany*. Zawarte w § 26 ust. 2 ww. planu ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania tego terenu nie określają wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Strefa produkcji rolniczej o oznaczeniu **8SR** (*m.u.p.b.c.*: 10%) obejmuje teren, który w obowiązującym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Rogoźnik – Etap I* (uchwała Nr LIII/526/22 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 24 sierpnia 2022 r.) oznaczony został symbolem 2RU i przeznaczony pod *teren obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych*. Dla tego terenu § 28 ust. 2 pkt 3 ww. planu ustala: *minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: 20% terenu działki budowlanej*.

Strefa produkcji rolniczej o oznaczeniu **12SR** (*m.u.p.b.c.*: 20%) obejmuje między innymi teren, który w obowiązującym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Twardowice* (uchwała Nr XXXVIII/487/14 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 17 kwietnia 2014 r., wraz ze

zmianą wprowadzoną uchwałą Nr XXIII/276/16 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 1 grudnia 2016 r.) oznaczony został symbolem T-4R i przeznaczony pod *teren rolniczy* (§ 16 ust. 7 ww. planu). Określone w § 9 ust. 3. ww. planu wskaźniki zagospodarowania terenu wskazują, iż dla *terenów rolniczych* minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie został ustalony.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach przyjęła zastrzeżenia organu nadzoru. Przyznała, że ustalenia przywołanych planów miejscowych nie dały możliwości obniżenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej do wielkości ustalonych w katalogu stref planistycznych dla stref planistycznych o oznaczeniach: 6SI, 8SR oraz 12SR.

Obszary ww. stref planistycznych objęte są co prawda obowiązującymi planami miejscowymi, jednak strefa 8SR wyznaczona została w części na terenie, dla którego ustalona w planie miejscowym wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej jest większa niż wartość wskazana w charakterystyce tej strefy planistycznej, natomiast strefy 6SI i 12SR wyznaczone zostały na terenach, na których plany miejscowe nie określają tego wskaźnika. Zatem przy ustalaniu wartości *m.u.p.b.c.* dla stref o oznaczeniach 6SI i 12SR Gmina nie miała możliwości zastosowania, na podstawie wyjątku określonego przepisem § 2 ust. 3 *r.p.p.o.g.*, niższej wartości tego wskaźnika niż ta ustalona dla tego rodzaju stref w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.* – czyli 30%. Dla strefy o oznaczeniu 8SR Gmina również niepoprawnie zastosowała wyjątek przewidziany w § 2 ust. 3 *r.p.p.o.g.*, gdyż – w oparciu o najwyższą wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy – mogła zastosować *m.u.p.b.c.* wynoszący 20%, a nie 10%. W związku z powyższym ustalone w planie ogólnym wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla stref planistycznych o oznaczeniach: **6SI, 8SR, 12SR** naruszają przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz § 2 ust. 1 i 3 *r.p.p.o.g.*

3. Do projektu planu ogólnego przekazanego Radzie Gminy nie zostały wprowadzone zmiany wynikające z uwzględnienia uwagi zgłoszonej w toku konsultacji społecznych, pomimo jej pozytywnego rozpatrzenia przez organ sporządzający plan ogólny, czym naruszony został przepis art. 13i ust. 3 pkt 9 *upzp*.

Przepis art. 13i ust. 3 *upzp* określa sekwencję czynności podejmowanych przez organ sporządzający plan ogólny w toku procedury sporządzania tego planu, w tym czynności poprzedzających przedstawienie projektu planu ogólnego radzie gminy. Jednym z elementów tej procedury – zgodnie z pkt 9 tego przepisu – jest przeprowadzenie przez organ sporządzający plan ogólny konsultacji społecznych, a następnie wprowadzenie do projektu planu ogólnego zmian wynikających z tych konsultacji. Stosownie do pkt 12 tego przepisu organ sporządzający plan, zobowiązany jest do przedstawienia radzie gminy projektu planu ogólnego wraz z raportem podsumowującym przebieg konsultacji społecznych, o którym mowa w art. 8k ust. 2 *upzp*. Jak wynika z art. 8k ust. 2 *upzp* raport ten powinien zawierać w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia.

W niniejszej sprawie *Raport z konsultacji społecznych*, w załączonym *Wykazie uwag zgłoszonych do projektu Planu Ogólnego Gminy Bobrowniki w trakcie konsultacji społecznych wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem* (załącznik nr 1), wskazuje pod pozycją nr 14 uwagę dotyczącą zmiany strefy SO na odcinku 40 m w kierunku południowym na SU na obszarze działki nr 234/11 obręb Twardowice. Uwaga została oznaczona jako uwzględniona zgodnie z uzasadnieniem, w którym wskazano, że: *z części strefy 24SO wyznaczono SU*. Tym samym organ sporządzający plan ogólny jednoznacznie przesądził o uwzględnieniu postulowanej zmiany i przyjął ją jako wynik konsultacji społecznych.

Analiza danych przestrzennych uchwalonego *Planu ogólnego Gminy Bobrowniki* wskazuje natomiast, że w granicach działki nr 234/11 obręb Twardowice nie została wyznaczona strefa usługowa (SU). Działka nr 234/11 w części północnej została objęta strefą wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniu 51SJ, natomiast w części południowej strefą otwartą o oznaczeniu 24SO. Ustalenia uchwalonego planu ogólnego w zakresie przyjętych w obrębie przedmiotowej działki stref planistycznych i ich profili funkcjonalnych pozostały niezmiennione w stosunku do projektu poddanego konsultacjom społecznym. W rezultacie pomiędzy przedstawionym w raporcie z konsultacji społecznych sposobem rozpatrzenia uwagi nr 14, a uchwaloną treścią planu ogólnego występuje rozbieżność, polegająca na braku wprowadzenia zmiany, którą organ sporządzający plan ogólny uznał za wynik konsultacji społecznych.

W trakcie badania legalności niniejszej uchwały, tut. organ nadzoru zwrócił się do Gminy z prośbą o wyjaśnienie sposobu rozpatrzenia i uwzględnienia uwagi nr 14, która – zgodnie z ww. wykazem uwag – została rozpatrzona pozytywnie.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że zawarta w raporcie informacja o uwzględnieniu przedmiotowej uwagi odpowiada rzeczywiście przyjętemu sposobowi rozpatrzenia tej uwagi przez organ sporządzającego projekt planu ogólnego, którego zamiarem było wprowadzenie postulowanej zmiany do planu ogólnego. Gmina potwierdziła występowanie rozbieżności pomiędzy przyjętym sposobem rozpatrzenia uwagi a finalną treścią danych przestrzennych planu ogólnego. Gmina wyjaśniła jednocześnie, że źródłem tej rozbieżności nie było nierozpatrzenie uwagi ani błędne odnotowanie decyzji podjętej w następstwie konsultacji. Nieprawidłowość powstała na późniejszym etapie, poprzez niewprowadzenie wynikającej z tego rozpatrzenia zmiany do finalnych danych przestrzennych.

W konsekwencji niewprowadzenia uwzględnionej uwagi, projekt przedstawiony radzie gminy nie odpowiadał projektowi ukształtowanemu w następstwie przeprowadzonych konsultacji społecznych. Nie można zatem uznać, że doszło jedynie do uchybienia o charakterze technicznym lub redakcyjnym, pozostającego bez wpływu na przebieg procedury planistycznej. Błąd ten dotyczył bowiem konkretnego ustalenia planistycznego, a jego skutkiem było przedstawienie radzie gminy projektu planu ogólnego, który nie uwzględniał zmiany wynikającej z pozytywnego rozpatrzenia uwagi zgłoszonej w toku konsultacji społecznych. Wskazane przez Gminę okoliczności nie mają zatem wpływu na ocenę zgodności procedury z art. 13i ust. 3 pkt 9 *upzp*. Przepis ten wymaga nie tylko przeprowadzenia konsultacji i rozpatrzenia zgłoszonych uwag, lecz także nakłada na organ sporządzający plan ogólny obowiązek faktycznego wprowadzenia do projektu planu ogólnego zmian wynikających z tych konsultacji. Obowiązek ten nie zostaje zrealizowany przez samo rozpatrzenie uwagi i odnotowanie tego faktu w raporcie z konsultacji społecznych, jeżeli wynikająca z tego rozpatrzenia zmiana nie zostaje faktycznie wprowadzona do projektu planu ogólnego, przekazanego następnie radzie gminy.

Reasumując poprzez niewprowadzenie do projektu planu ogólnego zmiany wynikającej z uwzględnienia uwagi zgłoszonej w toku konsultacji społecznych doszło do naruszenia art. 13i ust. 3 pkt 9 *upzp*. Przedstawienie radzie gminy projektu planu ogólnego, który nie zawierał zmiany wynikającej z pozytywnie rozpatrzonej uwagi zgłoszonej w toku konsultacji społecznych, oznaczało zakończenie procedury planistycznej na podstawie projektu, który nie został prawidłowo ukształtowany w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych. Nie została zatem zachowana ustawowo określona sekwencja czynności przewidziana w art. 13i ust. 3 pkt 9 *upzp*. Naruszenie to nie miało przy tym charakteru incydentalnego, pozostającego bez wpływu na treść projektu planu ogólnego, lecz doprowadziło do przedstawienia radzie gminy projektu zawierającego inne ustalenie planistyczne niż to, które wynikało z rozpatrzenia uwagi nr 14. Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu ogólnego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 *upzp*.

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 ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu), co wynika z art. 13a ust. 1 *upzp*, organ nadzoru uznał, iż w przedmiotowej sprawie zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, stosownie do art. 28 ust. 1 *upzp*. Wojewoda nie mógł zatem uwzględnić wniosku Gminy zawartego w piśmie z dnia 17 września 2026 r. o odstąpienie od stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości przemawia ustawowa konstrukcja planu ogólnego jako aktu planistycznego obejmującego co do zasady cały obszar gminy. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości uchwalenia pierwszego planu ogólnego obejmującego jedynie część obszaru gminy. Możliwość taka została wyraźnie zastrzeżona w art. 13a ust. 2 *upzp* dla zmiany już obowiązującego planu ogólnego. Tym samym usunięcie w drodze stwierdzenia nieważności jedynie wybranych ustaleń planu ogólnego nie może prowadzić do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostaje akt, którego konstrukcja nie odpowiada ustawowym zasadom sporządzania planu ogólnego dla całego obszaru gminy.

Należy mieć również na uwadze istotne naruszenie w przedmiotowej sprawie trybu sporządzania planu ogólnego. Naruszenie art. 13i ust. 3 pkt 9 *upzp* związane jest z uchwaleniem planu ogólnego, który nie odpowiadał wynikowi przeprowadzonych konsultacji społecznych. Nie może być zatem utożsamiane z wadą dotyczącą wyłącznie określonego ustalenia planu ogólnego, którą można byłoby usunąć poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego oznaczonej części uchwały.

Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, polegające na wyznaczeniu stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o oznaczeniach 59SJ, 105SJ i 112SJ z naruszeniem art. 13d ust. 1 i 3 *upzp*. Naruszenie tych przepisów nie może być traktowane wyłącznie jako uchybienie dotyczące granic pojedynczych stref planistycznych. Przepisy te określają bowiem zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych, w sposób powiązany z ogólnym

bilansem terenów przeznaczonych pod funkcję mieszkaniową w całej gminie. Tym samym prawidłowość wyznaczenia stref 59SJ, 105SJ i 112SJ nie może być oceniana wyłącznie w odniesieniu do ich lokalnego położenia, w oderwaniu od zasad kształtowania struktury stref mieszkaniowych na obszarze całej gminy. Wyznaczenie tych stref z naruszeniem art. 13d ust. 1 i 3 *upzp* oznacza zatem nie tylko wadliwość ich granic, lecz także wadliwe zastosowanie ustawowego mechanizmu kształtowania struktury stref mieszkaniowych w planie ogólnym. W ocenie organu nadzoru usunięcie tych stref planistycznych wymagałoby ingerencji w konstrukcję planu ogólnego w zakresie przyjętej struktury stref mieszkaniowych oraz wynikającego z niej bilansu chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

W związku z powyższym należy uznać, że stwierdzone naruszenia zasad i trybu sporządzania planu ogólnego nie ograniczają się wyłącznie do wskazanych stref planistycznych. Dotykają natomiast konstrukcji planu ogólnego jako aktu obejmującego cały obszar gminy. Jednocześnie należy wskazać, że usunięcie wskazanych naruszeń wymaga ponownego przeprowadzenia określonych czynności procedury planistycznej.

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 Nr XXXIV/316/26 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 20 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Bobrowniki, 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.

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 Bobrowniki 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 Bobrowniki.

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 wierzitelny odpis pełnomocnictwa.