



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 września 2026 r.

Poz. 5853

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 30.09.2026 08:20:05



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.114.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 września 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 148/XXVIII/2026 Rady Gminy Opatów z dnia 18 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Opatów.

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 18 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 148/XXVIII/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Opatów.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 25 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Opatów przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 148/XXVIII/2026 z dnia 18 sierpnia 2026 r. oraz 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.

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 13c ust. 2 upzp. Podział obszaru gminy możliwy jest więc na następujące strefy: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO), strefę komunikacyjną (SK). Natomiast drugim koniecznym elementem planu jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych. Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania

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

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

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

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

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

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

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

W charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach **21SU**, **23SU** i **85SZ** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia ppog dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową oraz dla strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%.

Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykazała, że wyżej wymienione strefy planistyczne o oznaczeniach **21SU**, **23SU** i **85SZ** objęte są obowiązującym planem miejscowym, wyznaczone

zostały jednak na terenach, dla których, ustalona w poszczególnych planach, wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jest większa niż wskazana w charakterystyce tej strefy planistycznej,

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych o oznaczeniach **21SU, 23SU i 85SZ** wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższej niż wynikająca z załącznika nr 1 do rozporządzenia, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia ppog.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina wskazała, że mimo, że prawidłowym rozwiązaniem było określenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30%, wskazana nieprawidłowość ma charakter punktowy, dotyczy jednego parametru charakteryzującego wybrane strefy planistyczne i pozostaje w pełni identyfikowalna zarówno pod względem przedmiotowym, jak i przestrzennym. Nie wpływa ona na prawidłowość wyznaczenia pozostałych stref planistycznych, ich profili funkcjonalnych i parametrów, obszaru uzupełnienia zabudowy ani pozostałych ustaleń planu ogólnego.

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

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

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

2. Zgodnie z art. 13b pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Natomiast przepisy art. 13d upzp określają zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową.

Strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b.

Suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

W przypadku gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h upzp, to jest uzasadnienia do uchwały w sprawie planu ogólnego Gminy Opatów wynika, że chłonność terenów niezabudowanych w gminie, dla stref z funkcjami mieszkaniowymi (SW, SJ, SZ), wynosi 7928 mieszkańców, co przekracza 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową.

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

Z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach **3SJ, 4SJ, 15SJ, 18SJ, 19SJ, 20SJ, 27SJ, 28SJ, 41SJ, 54SJ, 56SJ, 68SJ, 75SJ, 87SJ, 92SJ, 95SJ, 110SJ, 113SJ, 121SJ** oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach **17SZ, 18SZ, 21SZ, 22SZ, 25SZ, 33SZ, 35SZ, 52SZ, 76SZ, 78SZ, 80SZ, 87SZ, 92SZ** nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach, nie kwestionuje, że *suma chłonności terenów niezabudowanych w strefach z funkcją mieszkaniową przekracza 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę*

mieszkaniową. Jednakże twierdzi, że: *W żadnym ze wskazanych przez organ nadzoru przypadków strefa SJ lub SZ nie została wyznaczona na obszarze niespełniającym żadnej z przesłanek określonych w art. 13d ust. 1 u.p.z.p. W zakresie, w jakim granice poszczególnych stref wykraczają poza obszary objęte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego przewidującymi funkcję mieszkaniową oraz poza granice obszarów uzupełnienia zabudowy, obejmują one tereny, na których występuje istniejąca zabudowa o funkcji mieszkaniowej. Tym samym zakwestionowane strefy mieszczą się w granicach jednej lub kilku kategorii obszarów wymienionych w art. 13d ust. 1 u.p.z.p.*

Wojewoda nie zgadza się jednak z opinią gminy, że przedmiotowe strefy zostały wyznaczone w prawidłowy sposób, ponieważ z analizy przeprowadzonej przez organ nadzoru wynika, że:

- strefy **3SJ, 4SJ, 41SJ, 56SJ, 18SZ, 21SZ, 22SZ, 35SZ, 52SZ, 76SZ, 80SZ, 87SZ, 92SZ** zostały wyznaczone w części na terenach niezabudowanych, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Opatów, zatwierdzonego Uchwałą Nr 42/XIV/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 22 września 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 279, poz. 4698 – dalej: MPZP1) symbolem R – tereny upraw rolnych, dla których wprowadzono zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej;

- strefa **92SJ** została wyznaczona w części na terenie niezabudowanym, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonym w MPZP1 symbolem 1ZI – teren zieleni izolacyjnej, dla którego ustalono zakaz lokalizowania obiektów kubaturowych;

- strefa **110SJ** została wyznaczona na terenie zabudowanym budynkiem niemieszkalnym (symbol: „i”), poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonym w MPZP1 symbolem 2IW – teren infrastruktury komunalnej - zaopatrzenie w wodę, na którym nie ma możliwości lokalizowania zabudowy mieszkaniowej;

- strefa **113SJ** została wyznaczona na terenie niezabudowanym, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonym w MPZP1 symbolem RM – tereny zabudowy zagrodowej;

- strefa **17SZ** została wyznaczona w części na terenach niezabudowanych, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonych w MPZP1 symbolami R – teren upraw rolnych i ZL – teren lasów, na których wprowadzono zakaz lokalizowania obiektów kubaturowych (teren ZL) oraz zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej (teren R);

- strefa **33SZ** została wyznaczona w części na terenach niezabudowanych, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonych w MPZP1 symbolem ZLp – teren dolesień, na którym wprowadzono zakaz lokalizowania obiektów kubaturowych;

- strefa **78SZ** została wyznaczona w części na terenach niezabudowanych, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonych w MPZP1 symbolami R - teren upraw rolnych i ZLp – teren dolesień, na którym wprowadzono zakaz lokalizowania obiektów kubaturowych (teren ZLp) oraz zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej (teren R);

- strefa **121SJ** została wyznaczona w części na terenach niezabudowanych, poza obszarami uzupełnienia zabudowy, oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w gminie Opatów, w obrębach geodezyjnych Iwanowice Duże, Iwanowice Małe, Opatów, Waleńców, Wilkowiecko, Złochowice, Zwierzyniec Drugi i Zwierzyniec Pierwszy, zatwierdzonym Uchwałą Nr 103/XX/2020 Rady Gminy Opatów z dnia 23 lipca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r., poz. 5831) symbolami 2R i 4R – tereny rolnicze, na którym wprowadzono zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej i wiat, w tym zabudowy związanej z prowadzeniem produkcji rolniczej;

- strefy **15SJ, 18SJ, 19SJ, 20SJ, 27SJ, 28 SJ, 54SJ, 68SJ, 75SJ, 87SJ, 95SJ** zostały wyznaczone w całości lub w części na terenach z istniejącą zabudową zagrodową, które stanowią grunty rolne oznaczone symbolami: Br, R, S lub Ps;

- strefa **25SZ** została wyznaczona na obszarze uzupełnienia zabudowy, który został wyznaczony niezgodnie z przepisami prawa (patrz: pkt 3 tego rozstrzygnięcia nadzorczego).

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

zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna). Zgodnie z art. 4 pkt 31 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82) przez zabudowę zagrodową rozumie się budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzą w skład gospodarstwa rolnego. Podobna definicja została wskazana § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225, z 2023 r., poz. 2442 oraz z 2024 r., poz. 726) gdzie przez zabudowę zagrodową rozumie się w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zabudowa zagrodowa musi zatem pełnić jednocześnie funkcję mieszkaniową oraz produkcyjno-gospodarczą (miejsce zamieszkania i pracy rolnika). Takie stanowisko potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2008 r. (Wyrok NSA z 4.12.2008 r., II OSK 1536/07, LEX nr 477263.), gdzie wskazano, że *pojęcie zabudowy zagrodowej należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza*.

Natomiast przepisy ppog określające profil funkcjonalny stref planistycznych nie przewidują mieszania tych profili. § 2 ust. 2 wskazuje, że w każdej strefie planistycznej profil funkcjonalny obejmuje tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego podstawowego oraz może obejmować tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego dodatkowego, o których mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Określony w Charakterystyce stref planistycznych (załącznik nr 1 do ppog) profil funkcjonalny strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodziną (SJ) obejmuje:

- podstawowy: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren usług, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicznej;
- dodatkowy: teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód.

W żadnym z profili nie przewidziano więc możliwości wyznaczenia terenu zabudowy zagrodowej.

Przepisy prawa nie przewidują zatem możliwości wyznaczania terenów, w których te dwie funkcje mogłyby być realizowane równocześnie, uznając je za kolizyjne. A zatem, przewidziana planem miejscowym, zabudowa zagrodowa może zostać zachowana wyłącznie w strefie wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową – SZ, bowiem żadna inna strefa wielofunkcyjna takiej zabudowy nie przewiduje.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodziną o symbolach **3SJ, 4SJ, 15SJ, 18SJ, 19SJ, 20SJ, 27SJ, 28SJ, 41SJ, 54SJ, 56SJ, 68SJ, 75SJ, 87SJ, 92SJ, 95SJ, 110SJ, 113SJ, 121SJ** oraz strefy wielofunkcyjne z zabudową zagrodową o symbolach **17SZ, 18SZ, 21SZ, 22SZ, 25SZ, 33SZ, 35SZ, 52SZ, 76SZ, 78SZ, 80SZ, 87SZ, 92SZ** nie spełniają wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową - zostały wyznaczone poza obszarami wskazanymi w art. 13d ust 1 upzp.

3. Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy określa rozporządzenie 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 - dalej: rozporządzenie ouz). W § 1 ust. 6 tego rozporządzenia ustalono, że na użytkach rolnych klas I-III poza granicami administracyjnymi miast rozszerzenie granic, o którym mowa w ust. 5, jest dopuszczalne wyłącznie na obszarach wyznaczonych w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad.

Analiza poprawności wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy (OUZ) wykazała, że OUZ o oznaczeniach: 5OUZ, 11OUZ, 15OUZ i 48OUZ zostały wyznaczone z naruszeniem przepisów rozporządzenia ouz. Zostały bowiem rozszerzone na użytkach rolnych klasy III (RIII), w odległości większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej, w rozumieniu przepisów cyt. ustawy o drogach publicznych.

W złożonych wyjaśnieniach gmina wskazuje, że *obszar oznaczony jako 5OUZ nie został wyznaczony na gruntach III klasy, natomiast dla 11OUZ, 15OUZ i 48OUZ nastąpiło powiększenie poza plan miejscowy, poprzez rozszerzenie OUZ na gruntach III klasy bonitacyjnej, poza ramy wyznaczone rozporządzeniem. Wskazane zagadnienie ma charakter punktowy, charakteryzujący wybrane strefy planistyczne i pozostaje*

w pełni identyfikowalne zarówno pod względem przedmiotowym, jaki przestrzennym. Nie wpływa na prawidłowość wyznaczenia pozostałych stref planistycznych, ich profili funkcjonalnych i parametrów, obszaru uzupełnienia zabudowy ani pozostałych ustaleń planu ogólnego.

Wojewoda nie podziela stanowiska gminy. Z analiz przeprowadzonych przez organ nadzoru wynika, że część obszaru uzupełnienia zabudowy o oznaczeniu 5OUZ także została wyznaczona z naruszeniem przepisów prawa. Dotyczy to części obszaru zlokalizowanego na działce nr 210/8 (id działki: 240605_2.0008.210/8).

Wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy ma wpływ na wyznaczenia stref planistycznych. Jak już wskazano wcześniej, fakt wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy, w tym jego poszerzenia stanowi, zgodnie z art. 13d ust. 1 podstawę do określenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową i zagrodową. Jest więc ważnym elementem kreowania terenów przeznaczonych pod zabudowę. Naruszenie zasad jego wyznaczania i poszerzania, tj. § 1 ust. 6 rozporządzenia ouz, co miało miejsce w odniesieniu do obszarów uzupełnienia zabudowy, oznaczonych symbolami: 5OUZ, 11OUZ, 15OUZ i 48OUZ stanowi bez wątpienia istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego.

W związku z nieprawidłowym wyznaczeniem wskazanych wyżej obszarów uzupełnienia zabudowy, w sposób nieprawidłowy zostały także wyznaczone strefy planistyczne o oznaczeniach: 25SZ, 58SJ, 56SJ, o ile jedyną przesłanką do ich określenia był nieprawidłowo powiększony obszar uzupełnienia zabudowy.

4. Zgodnie z art. 13a ust. 1 upzp, plan ogólny gminy uchwalany jest dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu). Ponadto w myśl art. 13g upzp: w przypadku gdy granica planu ogólnego, stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów, o których mowa w art. 13f ust. 7 pkt 4, ma wspólny przebieg z granicą obiektów przestrzennych w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2010 r. *o infrastrukturze informacji przestrzennej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 214) pochodzących z bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 lub 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, lub pochodzących ze zbiorów danych przestrzennych zgłoszonych do ewidencji zbiorów oraz usług danych przestrzennych, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. *o infrastrukturze informacji przestrzennej*, wyznacza się ją z wykorzystaniem geometrii tych obiektów przestrzennych.

Po analizie danych przestrzennych stanowiących załącznik do uchwały, Wojewoda stwierdził rozbieżności w postaci objęcia *Planem ogólnym Gminy Opatów* działki ewidencyjnej nr 2155/4 (id działki: 240603_2.0003.2155/4), która zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, prowadzoną przez Starostę Kłobuckiego, położona jest na terenie gminy Lipie.

Wyjaśnienia złożone przez Gminę, podkreślają, że *toku prac planistycznych wykorzystywano urzędowe dane przestrzenne, w tym dane ewidencji gruntów i budynków pozyskane od właściwego miejscowo Starosty Kłobuckiego, natomiast przebieg granicy administracyjnej Gminy Opatów przyjęto na podstawie danych pochodzących z Państwowego Rejestru Granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG). Granica administracyjna gminy i granice obiektów ewidencyjnych stanowią zatem odrębne obiekty przestrzenne, choć ich przebieg powinien pozostawać wzajemnie spójny. Jeżeli zatem pomiędzy przebiegiem granicy administracyjnej ujawnionym w PRGa przebiegiem granic obiektów ewidencyjnych wynikającym z EGiB występuje rozbieżność, mamy do czynienia z niespójnością urzędowych zbiorów danych przestrzennych, której usunięcie następuje w ramach właściwych procedur dotyczących prowadzenia i aktualizacji tych rejestrów. Plan ogólny nie jest natomiast instrumentem służącym ustalaniu ani korygowaniu przebiegu granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Organ sporządzający plan ogólny nie posiada kompetencji do samodzielnego ustalenia odmiennego przebiegu granicy administracyjnej gminy wyłącznie na podstawie stwierdzonej rozbieżności pomiędzy poszczególnymi zbiorami danych. Ponowna weryfikacja przeprowadzona na potrzeby niniejszego postępowania potwierdziła, że granica obszaru objętego uchwalonym planem ogólnym została przyjęta zgodnie z przebiegiem granicy Gminy Opatów wynikającym z PRG. W niniejszej sprawie szczególnego podkreślenia wymaga okoliczność, że na części działki nr 2155/4 znajdującej się – według danych EGiB – w granicach gminy Lipie nie dokonano żadnych ustaleń planistycznych Gminy Opatów. W szczególności na obszarze tym nie wyznaczono strefy planistycznej. Nie doszło zatem do sytuacji, w której Rada Gminy Opatów określiłaby przeznaczenie, profil funkcjonalny lub parametry urbanistyczne dla nieruchomości położonej na obszarze innej gminy. Nie nastąpiło faktyczne wkroczenie w sferę władztwa planistycznego Gminy Lipie. Ewentualna niespójność pomiędzy przebiegiem granicy administracyjnej wynikającym z PRG a danymi EGiB powinna zostać wyjaśniona w ramach właściwych procedur dotyczących prowadzenia i aktualizacji tych rejestrów i nie może prowadzić do*

przypisania organom Gminy Opatów naruszenia przepisów o sporządzaniu planu ogólnego wyłącznie z tego powodu, że przy określaniu granicy planu wykorzystano urzędową geometrię granicy gminy ujawnioną w PRG.

Wojewoda zgadza się ze stanowiskiem gminy, dotyczącym rozróżnienia pomiędzy państwowym rejestrem granic a ewidencją gruntów i budynków. Podziela także stanowisko, że powstałe rozbieżności powinny korygować organy odpowiedzialne za prowadzenia tych rejestrów. Nie zmienia to jednak faktu, że ponowna analiza danych, przeprowadzona przez organ nadzoru, zawartych w Państwowym Rejestrze Granic wykazała, że granica planu ogólnego Gminy Opatów nie pokrywa się z granicą pomiędzy Gminą Opatów a Gminą Lipie. Konsekwencją tego jest objęcie działki ewidencyjnej nr 2155/4 (id działki: 240603_2.0003.2155/4), która zgodnie z ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez Starostę Kłobuckiego położona jest na terenie gminy Lipie ustaleniami planu ogólnego Gminy Opatów. Działka ta, w planie ogólnym Gminy Opatów została objęta strefą otwartą (11SO). Co istotne – Gmina Lipie uchwaliła plan ogólny gminy Lipie (Uchwała Nr XXVIII/183/2026 Rady Gminy Lipie z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Lipie – Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2026 r., poz. 3706) i objęła przedmiotową działkę strefą planistyczną oznaczoną symbolem 4SP. Co prawda Wojewoda Śląski stwierdził nieważność tej uchwały i wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr IFIIL.4131.1.56.2026 z dnia 3 lipca 2026 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2026 r., poz. 4351), jednak gmina Lipie po doprowadzeniu do zgodności z przepisami planu ogólnego, uchwali go ponownie, a jego ustalenia będą dotyczyć także przedmiotowej nieruchomości. W związku z tym działka nr 2155/4 będzie objęta dwoma różnymi planami ogólnymi i będzie posiadała dwa odrębne przeznaczenia.

Bez wątpienia Gmina Opatów określiła przeznaczenie działki zlokalizowanej poza jej granicami, tym samym wkroczyła w sferę władztwa planistycznego gminy Lipie. W tej sytuacji został naruszony art. 13a ust. 1 upzp.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Opatów Nr 148/XXVIII/2026 z dnia 18 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Opatów, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji. Natomiast konieczność sporządzenia planu ogólnego 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 nie dotyczą wszystkich stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności ww. uchwały jedynie w części. Stwierdzenie nieważności jedynie wybranych ustaleń planu ogólnego doprowadziłoby do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostanie akt, którego konstrukcja nie odpowiada ustawowym zasadom sporządzania planu ogólnego dla całego obszaru gminy.

Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, polegające na wyznaczeniu stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz z zabudową zagrodową 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. Prawdopodobnie wyznaczenia tych stref 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.

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 Opatów 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 Opatów.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

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.