



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 października 2026 r.

Poz. 5885

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 01.10.2026 09:42:55



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.111.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 września 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/185/26 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego Gminy Gilowice.

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 27 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Gilowice podjęła uchwałę Nr XXXI/185/26 w sprawie planu ogólnego Gminy Gilowice.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *upzp* w dniu 2 września 2026 r. Rada Gminy Gilowice przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXXI/185/26, a w dniu 31 sierpnia 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 17 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). Stosownie do art. 13a ust. 4 *upzp* w planie ogólnym określa się: strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a także fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi 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 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). 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 oraz z 2026 r. poz. 826 – dalej: *rozporządzenie*) 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). Charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia*.

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*.

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

Ustalone w przedmiotowym planie ogólnym strefy planistyczne o symbolach: 4SJ, 46SJ, 47SJ, 74SJ, 76SJ, 78SJ, 115SJ, 116SJ, 117SJ, 118SJ, 119SJ, 120SJ, 121SJ, 122SJ, 123SJ, 124SJ, 125SJ, 126SJ, 127SJ, 128SJ, 129SJ, 130SJ, 131SJ, 132SJ, 133SJ, 134SJ, 135SJ, 136SJ, 137SJ, 138SJ, 139SJ, 140SJ, 162SJ, 163SJ, 164SJ, 165SJ, 166SJ i 167SJ naruszają zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową, określone w art. 13d ust. 1 i 3 *upzp* oraz art. 13b pkt 7 *upzp*.

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

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

Z przytoczonego przepisu wynika więc zasada określająca sposób wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową, ustalająca kolejność czynności przy ich wyznaczaniu: w pierwszej kolejności wyznacza się je na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, następnie obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, w tym uwarunkowania związane z zapotrzebowaniem na nową zabudowę w gminie.

2. Suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.
3. W przypadku gdy na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy

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

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

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *upzp*, jakim jest *Uzasadnienie planu ogólnego gminy Gilowice* wynika, że suma chłonności terenów niezabudowanych w gminie stanowi **233%** wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. Ponieważ obliczona i wykazana w uzasadnieniu suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie Gilowice, Gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć nowych stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową wykraczających poza obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej – czyli obszary, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*.

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

Analizie poddano regulacje zawarte w następujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przyjętych:

- Uchwałą nr XLVII/311/18 Rady Gminy Gilowice z dnia 18 października 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Gilowice,
- Uchwałą nr XLVII/312/18 Rady Gminy Gilowice z dnia 18 października 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Rychwałd.

Analiza wykazała, że w odniesieniu do ustaleń obowiązujących na tych terenach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niewłaściwie określono strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oznaczone symbolami: **4SJ, 46SJ, 47SJ, 74SJ, 76SJ, 78SJ, 115SJ, 116SJ, 117SJ, 118SJ, 119SJ, 120SJ, 121SJ, 122SJ, 123SJ, 124SJ, 125SJ, 126SJ, 127SJ, 128SJ, 129SJ, 130SJ, 131SJ, 132SJ, 133SJ, 134SJ, 135SJ, 136SJ, 137SJ, 138SJ, 139SJ, 140SJ, 162SJ, 163SJ, 164SJ, 165SJ, 166SJ i 167SJ**.

1) W strefach o symbolach: **4SJ, 46SJ, 47SJ, 74SJ, 76SJ i 78SJ** w obowiązujących planach miejscowych wydzielono **tereny zabudowy letniskowej (budynki rekreacji indywidualnej) o symbolach ML**, w których ustalono przeznaczenie podstawowe: zabudowa letniskowa (budynki rekreacji indywidualnej) oraz przeznaczenie dopuszczalne: obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne, dojścia, miejsca parkingowe, budynki gospodarcze, wiaty, zieleń urządzone.

Zgodnie z definicją zawartą w przywołanych powyżej planach miejscowych, ilekroć w uchwale jest mowa o zabudowie letniskowej lub budynku letniskowym – rozumie się przez to *budynki rekreacji indywidualnej*.

Na podstawie obowiązujących planów miejscowych jest możliwość realizacji tylko i wyłącznie zabudowy letniskowej, rozumianej jako budynki rekreacji indywidualnej. Natomiast w przepisach tych planów nie ma dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która na załącznikach graficznych została odrębnie wydzielona liniami rozgraniczającymi. W ramach wyżej wymienionych stref SJ w planie ogólnym umożliwiono realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której *de facto* nie można zrealizować na podstawie obowiązujących planów miejscowych, w których określone przeznaczenie podstawowe – to zabudowa letniskowa (budynki rekreacji indywidualnej).

Przenosząc ustalenia z obowiązujących planów miejscowych do planu ogólnego, tj. tereny z zabudową letniskową do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), poszerzono wachlarz możliwości zabudowy danego terenu w ramach przypisanej strefy planistycznej (SJ).

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

Zabudowa o funkcji mieszkaniowej to obiekty budowlane przeznaczone do stałego pobytu ludzi, służące zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Obejmuje budynki jednorodzinne (wolnostojące, bliźniacze, szeregowe) oraz wielorodzinne (bloki, kamienice). Zgodnie z przepisem § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225; dalej zwanym: *warunki techniczne*) ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o budynku mieszkalnym – należy przez to rozumieć:

- a) budynek mieszkalny wielorodzinny,
- b) budynek mieszkalny jednorodzinny.

Z kolei zabudowa jednorodzinna to jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi (§ 3 pkt 2 *warunków technicznych*).

Definicja zawarta w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524) określa budynek mieszkalny jednorodzinny jako budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a).

Zupełnie inaczej przepisy prawa definiują budynek rekreacji indywidualnej. W § 3 pkt 7 *warunków technicznych*, przez budynek rekreacji indywidualnej należy rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Ponadto, w przepisach § 26 określono warunki jakimi charakteryzować się powinna działka budowlana przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe – działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej, przy czym za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej i ciepła, a w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej konieczność zapewnienia możliwości korzystania indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. Spełnienie tych warunków nie jest wymagane w przypadku działek przeznaczonych pod budowę budynków rekreacji indywidualnej. Dopuszcza się wykorzystanie pod zabudowę rekreacji indywidualnej działki budowlanej, która nie może być zaopatrzona w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi z sieci lub własnego ujęcia, pod warunkiem zapewnienia możliwości czerpania lub dostawy wody z ujęć położonych poza granicami działki (§ 27).

W związku z wyżej przytoczonymi przepisami, budynek rekreacji indywidualnej nie spełnia funkcji mieszkaniowej, bowiem nie jest miejscem stałego zamieszkania – umożliwiającym stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego. Zatem budynki rekreacji indywidualnej nie są budynkami przeznaczonymi do stałego zamieszkania, nie stanowią budynków mieszkalnych jednorodzinnych, bywają przeznaczane na najem krótkoterminowy. Jak również nie muszą spełniać norm technicznych nadanych budynkom mieszkalnym.

Wójt, w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem nr RIGK.6722.8.2026.ZK z dnia 22 września 2026 r. wskazał, że *obowiązujące przepisy nie przewidują odrębnej strefy planistycznej przeznaczonej wyłącznie pod zabudowę letniskową lub rekreację indywidualną. Spośród określonych w rozporządzeniu stref planistycznych to właśnie strefa SJ posiada w profilu funkcjonalnym dodatkowym wprost wskazany „teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej”*. Wójt wskazał również, że nie jest zasadne zakwalifikowanie przedmiotowych terenów do strefy zieleni i rekreacji (SN), ponieważ profil funkcjonalny tej strefy nie obejmuje wprost terenu zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. W profilu funkcjonalny strefy SN może bowiem obejmować m.in. teren usług sportu i rekreacji, który ma charakter usługowy i nie jest tożsamy z indywidualną zabudową letniskową

lub rekreacją indywidualną. Zakwalifikowanie terenów „ML” do strefy SN nie zapewniałoby zatem zachowania funkcji odpowiadającej ich dotychczasowemu przeznaczeniu ustalonemu w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślił, że przyjęcie stref SJ dla terenów dotychczas oznaczonych w planach symbolem „ML” wynika z konieczności dostosowania dotychczasowego sposobu przeznaczenia tych terenów i pozwala na zachowanie możliwości realizacji funkcji letniskowej na zasadach określonych na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

Niewątpliwie najprostszym i najbardziej oczywistym 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.

Charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia*. 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 letniskowej. 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.

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.

2) Jak wskazano na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia, zgodnie z normą zawartą w art. 13d ust. 3 *upzp* – przy przekroczonej wartości sumy chłonności terenów niezabudowanych (w tym luk w istniejącej zabudowie), to jest większej niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, nie ma możliwości wyznaczenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na pozostałych obszarach gminy. W tym przypadku dopuszcza się tylko i wyłącznie wyznaczenie stref planistycznych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową na obszarach, o których mowa w art. 13d ust. 1 *upzp*, tj. na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie.

Tymczasem wyznaczono strefy wielofunkcyjne z zabudową jednorodzinną o symbolach:

- **115SJ, 116SJ, 117SJ, 118SJ, 119SJ, 120SJ, 121SJ, 122SJ, 123SJ, 124SJ, 125SJ, 126SJ, 127SJ, 129SJ, 130SJ, 132SJ, 133SJ, 134SJ, 135SJ, 136SJ, 137S, 138SJ, 139SJ, 140SJ, 162SJ, 163SJ, 164SJ, 165SJ, 166SJ, 167SJ** w obowiązujących planach miejscowych są to tereny oznaczone symbolem **R**, z przeznaczeniem: **tereny rolnicze**, dla których ustalono przeznaczenie dopuszczalne:

- 1) *zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych i ogrodniczych;*
- 2) *wody powierzchniowe;*
- 3) *obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej.*

Dla terenów tych w miejscowym planie, ustalono lokalizację zabudowy związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, stosownie do przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Ponadto dla terenów tych dopuszcza się lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i garaży niezbędnych dla obsługi terenu i zabudowy.

- **128SJ i 131SJ** w obowiązującym planie miejscowym wydzielono **tereny zieleni nieurządzonej (ZE)**, w których ustalono jedynie zachowanie istniejących budynków z możliwością wykonywania remontów, przebudowy, rozbudowy i nadbudowy oraz wprowadzono zakaz lokalizacji nowych obiektów kubaturowych.

W odniesieniu do terenów, dla których zakwestionowano możliwość wyznaczenia strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), Wójt w wyjaśnieniach wskazał, że strefy te zostały wyznaczone zgodnie z *rozporządzeniem* z uwzględnieniem „Strategii Rozwoju Gminy Gilowice do 2030 roku” (dokument przyjęty uchwałą nr XXX/181/26 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 lipca 2026 r.). W *Strategii Rozwoju Gminy Gilowice w rozdziale 2.9.3 „Szczególne potrzeby w zakresie rozwoju nowej zabudowy mieszkaniowej”*, wskazano szereg uwarunkowań i przesłanek potwierdzających zasadność wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przeprowadzona analiza wykazała, że na terenie gminy występują zarówno potrzeby rozwojowe, jak i odpowiednie warunki infrastrukturalne, przestrzenne oraz społeczno-gospodarcze umożliwiające dalszy rozwój funkcji mieszkaniowej. W związku powyższym w Planie ogólnym wyznaczono nowe tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Z *uzasadnienia POG* ani też ze wskazanej *Strategii* nie wynika jednak jakie szczególne potrzeby uzasadniają określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i jaka jest faktyczna wartość zapotrzebowania, którą ostatecznie przyjęto, czyli o ile na podstawie *Strategii* zwiększone zostało zapotrzebowanie, które wyliczono na podstawie wzoru określonego w § 3 ust. 2 *rozporządzenia*.

W odpowiedzi na zawiadomienie w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego Gmina nie przedstawiła w wyjaśnieniach ile wynosi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w Gminie Gilowice, po

uwzględnieniu potrzeb wskazanych w *Strategii* oraz nie wskazała przyczyn powiększenia stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną wykraczających poza obszary, o których mowa w art. 13d *uppp*. Wykazanie takiego zapotrzebowania, wynikającego z uwzględnienia *Strategii* należało przedstawić chociażby w *uzasadnieniu POG*, tak aby w transparentny sposób wykazać jak cele strategiczne przełożyły się na zapotrzebowanie nowych terenów mieszkaniowych w gminie.

Nie wskazano konkretnych powodów uzasadniających zwiększenie powierzchni stref mieszkaniowych wyznaczonych w *Planie ogólnym*. Ogólnikowe powody zawarte w *Strategii* i w *uzasadnieniu POG*, nie uzasadniają wyznaczenia kolejnych nowych obszarów mieszkaniowych. Nadpodaż terenów mieszkaniowych w gminie uniemożliwia wyznaczenie nowych terenów niespełniających wymagań opisanych w art. 13d *upzp*. Czyli gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, w obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130 % wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie nie wyznacza się stref planistycznych SJ, SW, SZ na pozostałych obszarach gminy.

W związku z powyższym, strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach: 4SJ, 46SJ, 47SJ, 74SJ, 76SJ, 78SJ, 115SJ, 116SJ, 117SJ, 118SJ, 119SJ, 120SJ, 121SJ, 122SJ, 123SJ, 124SJ, 125SJ, 126SJ, 127SJ, 128SJ, 129SJ, 130SJ, 131SJ, 132SJ, 133SJ, 134SJ, 135SJ, 136SJ, 137SJ, 138SJ, 139SJ, 140SJ, 162SJ, 163SJ, 164SJ, 165SJ, 166SJ i 167SJ zostały wyznaczone w *planie ogólnym gminy Gilowice* z naruszeniem przepisu art. 13d *upzp*, gdyż część stref została wyznaczona na obszarach, gdzie w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie dopuszczono funkcji mieszkaniowej, nie został wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy, jak też brak jest istniejącej zabudowy o funkcji mieszkaniowej.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Gilowice Nr XXXI/185/26 z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego Gminy Gilowice, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, dotyczące zasad sporządzania planu ogólnego, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji. Biorąc pod uwagę natomiast konieczność sporządzenia planu ogólnego dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu), co wynika z art. 13a ust. 1 *upzp*, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty 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 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. Prawidłowość 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 Gilowice rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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.