



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 października 2026 r.

Poz. 5886

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 01.10.2026 09:43:02



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.117.2026 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 art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538, 781 i 912 – zwana dalej *u.p.z.p.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/275/26 Rady Miasta Łędziny z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Łędziny (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2026 r., poz. 5241).

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 rady gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 25 sierpnia 2026 r. Rada Miasta Łędziny podjęła uchwałę Nr XXXVI/275/26 w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Łędziny.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 *u.p.z.p.* w dniu 27 sierpnia 2026 r. Gmina przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXXVI/275/26 z dnia 25 sierpnia 2026 r. oraz w dniu 31 sierpnia 2026 r. 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.

Gmina skorzystała z przysługującego uprawnienia i w dniu 22 września 2026 r. złożyła wyjaśnienia.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 13a ust. 1 *u.p.z.p.* 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 *u.p.z.p.*, zawiera ustalenia obligatoryjne: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, a także fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem podział obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w art. 13c ust. 2 *u.p.z.p.* 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, z 2024 r. poz. 1775, z 2025 r., poz. 1767 i z 2026 r., poz. 826 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 *u.p.z.p.*, które stosownie do art. 67a ust. 5 *u.p.z.p.* 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 *r.p.p.o.g.*

Załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/275/26 Rady Miasta Łędziny z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Łędziny jest plik GML z danymi przestrzennymi, które obejmują atrybuty zawierające informacje o akcie planowania przestrzennego oraz wektorowe dane w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych oraz obszaru uzupełnienia zabudowy wraz z atrybutami zawierającymi informacje o poszczególnych obiektach przestrzennych. W planie ogólnym miasta Łędziny nie zostały wyznaczone obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej, co potwierdza również część tekstowa i graficzna dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13h *u.p.z.p.*, to jest uzasadnienia planu ogólnego miasta Łędziny.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXXVI/275/26 Rady Miasta Łędziny z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Łędziny została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego w następującym zakresie.

1. Wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, ustalone w charakterystyce wyznaczonych w planie ogólnym miasta Łędziny stref planistycznych o oznaczeniach: **1SH** i **2SH** naruszają zasady ustalania tego wskaźnika zawarte w art. 13e ust. 2 pkt 3 *u.p.z.p.* oraz § 2 ust. 1 *r.p.p.o.g.*

Zgodnie z art. 13e ust. 2 pkt 3 *u.p.z.p.* w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (dalej też: *m.u.p.b.c.*), którego minimalna wielkość została, na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 13m ust. 2 *u.p.z.p.*, określona w przywołanym wyżej *r.p.p.o.g.* Przepis § 2 ust. 1 *r.p.p.o.g.* obliuguje do określenia w charakterystyce stref planistycznych minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do *r.p.p.o.g.*, 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 (SW), strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ), strefy

usługowej (SU), strefy handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefy produkcji rolniczej (SR), strefy cmentarzy (SC);

- 20% – dla strefy gospodarczej (SP) oraz strefy infrastrukturalnej (SI);
- 50% – dla strefy zieleni i rekreacji (SN).

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.

A zatem, jeżeli gmina zamierza w planie ogólnym – dla konkretnej strefy – ustalić minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej niższy od ustalonego w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*, to po pierwsze obszar tej strefy musi być objęty obowiązującymi planami miejscowymi, po drugie muszą być wyznaczone w tych miejscowych planach tereny, dla których określono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, po trzecie wynikający z tych planów wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być niższy niż wskazany w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*, po czwarte może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy.

Powołane przepisy nie zawierają obowiązku podnoszenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej do poziomu wskaźnika z miejscowych planów – w przywołanych sytuacjach wystarczy zastosować przynajmniej minimalny wskaźnik wynikający z *r.p.p.o.g.*

W planie ogólnym miasta Łędziny, w charakterystykach stref planistycznych o oznaczeniach **1SH** i **2SH**, ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *r.p.p.o.g.* dla strefy handlu wielkopowierzchniowego SH - wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%.

Ponadto obszary stref planistycznych **1SH** i **2SH** nie są objęte obowiązującymi planami miejscowymi.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina tłumaczy, że w planie ogólnym wartość *m.u.p.b.c.* 20% jest bezpośrednim następstwem sposobu wyodrębnienia stref **1SH** i **2SH** w toku prac projektowych. Strefy te zostały wydzielone z pierwotnie wyznaczonych stref gospodarczych SP, dla których przyjęto minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%. Przy zmianie rodzaju strefy z SP na SH zachowano omyłkowo parametr właściwy dla strefy, z której zostały one wydzielone, zamiast dostosować go do wartości wymaganej dla strefy handlu wielkopowierzchniowego określonej w załączniku nr 1 do *r.p.p.o.g.*

Z przytoczonego stanu faktycznego i złożonych wyjaśnień wynika jednoznacznie, że w planie ogólnym miasta Łędziny dla stref **1SH** i **2SH** nie było możliwości obniżenia wskaźnika *m.u.p.b.c.* Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce stref planistycznych zaniżonych wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla stref o oznaczeniach **1SH** i **2SH**, naruszone zostały przepisy art. 13e ust. 2 pkt 3 *u.p.z.p.* oraz § 2 ust. 1 *r.p.p.o.g.*

2. Zgodnie z art. 13b pkt 7 *u.p.z.p.* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, między innymi zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Natomiast art. 13d *u.p.z.p.* określa 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.

Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oblicza się zgodnie ze wzorem szczegółowo określonym w § 3 ust. 2 *r.p.p.o.g.* – w następujący sposób:

- prognozowaną liczbę mieszkańców gminy, ustaloną w oparciu o dane udostępniane przez statystykę publiczną, powiększa się o 5%;

- łączną powierzchnię użytkową mieszkań w gminie (zgodną z najnowszymi danymi) dzieli się przez prognozowaną powierzchnię użytkową mieszkań w gminie na jednego mieszkańca;
- odejmuje się wynik dzielenia: prognozowanej powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca przez faktyczną powierzchnię użytkową mieszkań w gminie od ustalonej prognozowanej liczby mieszkańców.

Zgodnie z § 3 ust. 10 *r.p.p.o.g.* dopuszcza się określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, niż wynika to ze wzoru, o którym mowa w ust. 2, jeżeli jest to **uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej** określonymi w strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego, o której mowa w art. 120*zi* ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 892, 1113, 1688 i 1890). Skoro zatem, na podstawie przytoczonego przepisu, możliwe jest określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę, to nastąpić to może wyłącznie poprzez skorygowanie uzyskanego wyniku, wyrażonego w liczbie mieszkańców.

Z kolei chłonność terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie w strefach wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową i zagrodową, oblicza się (zgodnie z § 3 ust. 11 *r.p.p.o.g.*), uwzględniając:

- 1) powierzchnię terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie;
- 2) chłonność terenów zabudowanych w sposób najbardziej zbliżony do planowanego w strefie w zakresie rodzaju zabudowy i nadziemnej intensywności zabudowy, z możliwością uwzględnienia prognozowanych proporcji między funkcją mieszkaniową a innymi funkcjami.

Do obliczenia zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, wykorzystuje się dane aktualne na dzień nie wcześniejszy niż dzień przystąpienia do sporządzania planu ogólnego gminy.

Ograniczenia w wyznaczaniu stref planistycznych wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową zawiera art. 13*d* ust. 2 i 3 *u.p.z.p.* – 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 takich stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Z dołączonego do dokumentacji prac planistycznych obligatoryjnego opracowania, sporządzonego na podstawie art. 13*h* *u.p.z.p.*, pt.: Plan Ogólny Miasta Łęczyny Uzasadnienie (dalej zwane uzasadnieniem POG) wynika, że chłonność na poziomie 10716 osób nie mieści się w dopuszczalnym przedziale od 0,7ZAP do 1,3ZAP tj. od 2496 do 4636 osób, czyli zapotrzebowania wyliczonego zgodnie z *r.p.p.o.g.* Zatem z uzasadnienia POG wynika, że procent chłonności terenów niezabudowanych, w ramach zabudowy mieszkaniowej, w stosunku do zapotrzebowania przekracza 130%, gdyż wyliczone zapotrzebowanie na nową zabudowę w zaokrągleniu wynosi 3 566 osób.

Wobec powyższego, gmina sporządzając plan ogólny nie mogła wyznaczyć stref wykraczających poza obszary, o których mowa w art. 13*d* *u.p.z.p.*

Jeżeli tereny nie przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową i nie istnieją na tych terenach zabudowa mieszkaniowa, to – aby było możliwe na tych terenach ustalenie w planie ogólnym jednej z trzech stref wielofunkcyjnych, umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej – konieczne jest wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy. Rada Miasta Łęczyny wyznaczyła w planie ogólnym miasta Łęczyny obszar uzupełnienia zabudowy.

Natomiast z analizy wyznaczonych w planie ogólnym stref wynika, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 3SJ, 5SJ, 7SJ, 12SJ, 15SJ, 17SJ, 18SJ, 20SJ, 21SJ, 22SJ, 24SJ, 26SJ, 28SJ, 31SJ, 33SJ, 34SJ, 39SJ, 40SJ, 41SJ, 43SJ, 44SJ, 47SJ, 49SJ, 53SJ, 57SJ, 58SJ, 59SJ, 63SJ, 65SJ, 67SJ, 68SJ, 69SJ, 70SJ, 74SJ, 75SJ, 76SJ, 77SJ, 82SJ, 85SJ, 86SJ, 88SJ, 89SJ, 92SJ, 102SJ i strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową wielorodzinną o symbolach 5SW, 7SW, 10SW, 11SW, 13SW i 22SW – nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową

mieszkaniową. W strefach tych wyznaczono bowiem nowe obszary umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej, nie spełniające wymagań art. 13d ust. 1 *u.p.z.p.*

W odpowiedzi na zawiadomienie w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego Gmina przedstawiła czym kierowała się wyznaczając tereny mieszkaniowe – *korzystając z możliwości przewidzianej w § 3 ust. 10 r.p.p.o.g., w projekcie planu ogólnego przyjęto zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową na poziomie 8 500 mieszkańców.*

Gmina w wyjaśnieniach wskazuje na szczególne potrzeby rozwojowe wynikające ze Strategii uzasadniające zwiększenie zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową. Podkreślając, że nie chodzi przy tym o pojedynczą przesłankę, lecz o zespół wzajemnie powiązanych procesów, które w perspektywie obowiązywania planu ogólnego prowadzą do zmiany dotychczasowego modelu funkcjonalno-przestrzennego miasta. Bowiem dokument strategiczny zakłada jednocześnie:

- zasadniczą poprawę dostępności transportowej obszaru,
- koncentrację nowych funkcji gospodarczych w otoczeniu węzłów S1,
- reindustrializację terenów pogórnich Bieruń-Lędziny,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- rozwój oferty terenów zarówno dla działalności gospodarczej, jak i mieszkalnictwa,
- tworzenie atrakcyjnych miejsc zamieszkania dla pracowników istniejących i nowych przedsiębiorstw,
- prowadzenie aktywnej polityki migracyjnej i osiedleńczej.

Podkreśla, że w tych uwarunkowaniach zastosowanie wyłącznie wartości wynikającej z ekstrapolacji dotychczasowych procesów demograficznych prowadziłyby do utrwalenia dotychczasowego modelu miasta właśnie w okresie, w którym przyjęty dokument strategiczny zakłada jego zmianę. *Plan ogólny jest sporządzany na okres, w którym skutki realizowanej obecnie infrastruktury transportowej, transformacji gospodarczej, reindustrializacji oraz zagospodarowania nowych terenów inwestycyjnych mają się dopiero ujawnić. Z tego względu mechaniczne ograniczenie ZAP do wartości 3566 mieszkańców nie odpowiadałoby szczególnym potrzebom mieszkaniowym wynikającym z przyjętej strategii rozwoju ponadlokalnego.*

Przyjęta wartość 8500 mieszkańców nie jest prognozą wzrostu liczby mieszkańców miasta o 8500 osób ani prognozą przyrostu ludności o różnicę pomiędzy wynikiem wzoru a wartością przyjętą w projekcie planu ogólnego. Jest ona wartością planistyczną zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, wyrażoną – zgodnie z rozporządzeniem – w liczbie mieszkańców, służącą określeniu skali rezerwy mieszkaniowej, jaką gmina powinna zabezpieczyć w perspektywie obowiązywania pierwszego planu ogólnego.

Z brzmienia § 3 ust. 10 rozporządzenia nie wynika przy tym obowiązek wskazania w strategii konkretnej liczbowej wartości ZAP.

Informuje ponadto, że jeszcze przed uwzględnieniem pozostałych elementów struktury przestrzennej, które zgodnie z art. 13d ust. 1 ustawy należy objąć strefami mieszkaniowymi w pierwszej kolejności – w szczególności obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów istniejącej zabudowy o funkcji mieszkaniowej – prawie cała wartość bazowego ZAP znajduje swoje odzwierciedlenie w samych niezabudowanych rezerwach wynikających z obowiązujących planów miejscowych, natomiast przyjęcie ZAP na poziomie wyższym niż wynikający wyłącznie ze wzoru znajduje oparcie w szczególnych potrzebach mieszkaniowych wynikających z obowiązującego dokumentu strategicznego.

Organ nadzoru po analizie wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania nadzorczego, stwierdził, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną o symbolach 3SJ, 5SJ, 7SJ, 12SJ, 15SJ, 17SJ, 18SJ, 20SJ, 21SJ, 22SJ, 24SJ, 26SJ, 28SJ, 31SJ, 33SJ, 34SJ, 39SJ, 40SJ, 41SJ, 43SJ, 44SJ, 47SJ, 49SJ, 53SJ, 57SJ, 58SJ, 59SJ, 63SJ, 65SJ, 67SJ, 68SJ, 69SJ, 70SJ, 74SJ, 75SJ, 76SJ, 77SJ, 82SJ, 85SJ, 86SJ, 88SJ, 89SJ, 92SJ, 102SJ i strefy wielofunkcyjne z zabudową wielorodzinną o symbolach 5SW, 7SW, 10SW, 11SW, 13SW i 22SW nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

Przepis § 3 ust. 10 *r.p.p.o.g.* dopuszcza określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, niż wynika to ze wzoru, o którym mowa w ust. 2, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej określonymi w strategii rozwoju gminy lub strategii

rozwoju ponadlokalnego. Miasto Łędziny taką strategię posiada bowiem Rada Powiatu Bieruńsko-Łędzińskiego w dniu 13 kwietnia 2026 r. przyjęła uchwałą Nr XXIV/117/26 Strategię Rozwoju Ponadlokalnego Gmin Powiatu Bieruńsko-Łędzińskiego i Powiatu na lata 2025-2035+. Strategia ta została przyjęta przez wszystkie gminy powiatu bieruńsko-łędzińskiego, w tym miasto Łędziny – uchwałą Nr XXIX/242/26 Rady Miasta Łędziny z dnia 9 kwietnia 2026 r., (zwana dalej: Strategią).

Z uzasadnienia POG ani też ze wskazanej Strategii nie wynika jednak jakie szczególne potrzeby uzasadniają określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz o ile, na podstawie Strategii, zwiększone zostało zapotrzebowanie, które wyliczono na podstawie wzoru określonego w § 3 ust. 2 *r.p.p.o.g.* Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonność terenów niezabudowanych w strefach planistycznych wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową, wyraża się w liczbie mieszkańców. Przy czym wyznaczając w planie ogólnym konkretne tereny pod taką zabudowę nie jest możliwe posłużenie się wyłącznie liczbą mieszkańców – należy to zapotrzebowanie (określone liczbą mieszkańców) przełożyć na powierzchnię terenu, a obliczenie właściwej powierzchni nie może nastąpić bez uwzględnienia chłonności terenów niezabudowanych. Dla obliczenia tej chłonności niewątpliwie duże znaczenie będzie miał prognozowany wskaźnik intensywności zabudowy – inaczej bowiem przełoży się zapotrzebowanie na zabudowę jednorodziną, inaczej na wielorodziną, która na mniejszym terenie umożliwi realizację większego zapotrzebowania. Takich wyliczeń, związanych ze skorzystaniem z możliwości zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, Miasto Łędziny nie przeprowadziło.

Organ nadzoru zgadza się ze stanowiskiem gminy, że w Strategii nie trzeba było obliczać zapotrzebowania na nową zabudowę zgodnie ze wzorem określonym w *r.p.p.o.g.* Jednak wykazanie takiego zapotrzebowania, wynikającego z uwzględnienia Strategii, należało przedstawić chociażby w uzasadnieniu POG, tak aby w transparentny sposób wykazać jakie cele strategiczne przełożyły się na zapotrzebowanie nowych terenów mieszkaniowych w gminie.

Niemniej jednak Gmina w uzasadnieniu POG oraz w złożonych wyjaśnieniach, nie wykazała ani powodów ani wyliczeń uzasadniających zwiększenie powierzchni stref mieszkaniowych wyznaczonych w planie ogólnym. Przedstawione w Strategii i w uzasadnieniu POG przesłanki nie mogły przesądzić o konieczności wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem powody wskazane w Strategii i w uzasadnieniu POG **nie można uznać za szczególne potrzeby uzasadniające wyznaczenie stref pod nową zabudowę mieszkaniową**. Wykazane potrzeby są charakterystyczne dla wielu miast Polski w tym miast tego regionu, a zatem nie można ich uznać za szczególne potrzeby. Przy takim podejściu każda gmina mogłaby twierdzić, że wymagane przepisami obliczenie zapotrzebowania i chłonności w zakresie zabudowy mieszkaniowej jest niepotrzebne co prowadziłoby do pełnej dowolności w zakresie wyznaczenia stref z funkcją mieszkaniową, a takiemu podejściu miała właśnie zapobiegać reforma planowania przestrzennego wdrażana od 2023 roku.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że w mieście Łędziny obecnie zameldowanych jest ok 16 tysięcy mieszkańców, a gmina oprócz terenów niezabudowanych wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w których chłonność wyliczono na 3226 mieszkańców, wyznacza kolejne strefy z funkcją mieszkaniową, w których przewiduje możliwość zamieszkania przez kolejne 7490 mieszkańców. Nie sposób uznać te założenia jako odpowiednie do skali miasta Łędziny oraz do rzeczywiście identyfikowanych zmian funkcjonalnych.

Ogólnikowe powody zawarte w Strategii i w uzasadnieniu POG, nie mogą stanowić podstawy wyznaczenia kolejnych nowych obszarów mieszkaniowych. Nadpodaż terenów mieszkaniowych w gminie uniemożliwia wyznaczenie nowych terenów niespełniających wymagań opisanych w art. 13d *u.p.z.p.* 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, dopuszcza się wyłącznie wyznaczenie wielofunkcyjnych stref z zabudową mieszkaniową, na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

3. Zgodnie z art. 13b pkt 2 *u.p.z.p.* ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, a w szczególności ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

W zawiadomieniu w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego Wojewoda wskazał, że w planie ogólnym Miasta Łędziny strefy **100SJ**, **30SU** i **44SU** oraz przeważająca część obszaru stref **53SJ**, **59SJ**, **13SU**, **2SP** i **13SP** wyznaczone zostały w korytarzu migracji ssaków kopytnych K/LPK-LM/2, umożliwiając przeznaczenie tych terenów pod zabudowę, kosztem występujących w tym korytarzu terenów niezabudowanych.

Ustalenia planu ogólnego są w tym zakresie niezgodne z ustaleniami Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+, przyjętego uchwałą Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+. A zatem, w planie ogólnym miasta Łędziny, nie uwzględniono ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, naruszając przepisy art. 13b pkt 2 *u.p.z.p.*

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże ustawodawca w art. 13b pkt 2 *u.p.z.p.* wprost nakazuje uwzględniać jego ustalenia przy sporządzaniu planu ogólnego, jako jedno z zasadniczych uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy. Należy również wskazać, że art. 39 ust. 3 pkt 3 *u.p.z.p.* przewiduje, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się system obszarów chronionych, w tym ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa są w tym zakresie uwarunkowaniem, które musi zostać uwzględnione przy sporządzaniu planu ogólnego gminy.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+, przyjęty uchwałą Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. (dalej: *Plan 2020+*), wyznacza na terenie miasta Łędziny korytarz ekologiczny.

Dokument zalicza korytarze ekologiczne do obszarów cennych przyrodniczo, dla których w Rozdziale III.4. *Zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych* określa następujące zasady zagospodarowania (punktory: 1, 2, 3, 6, s. 104 *Planu 2020+*):

a) *utrzymanie aktualnego użytkowania terenów o wysokich walorach przyrodniczych, których zasoby są uzależnione od prowadzonej ekstensywnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej i mają istotne znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej;*

b) *wzmacnianie funkcji przyrodniczej korytarzy ekologicznych poprzez ograniczanie ich zainwestowania, usuwanie istniejących barier oraz kształtowanie struktur przestrzennych sprzyjających migracji gatunków;*

c) *zachowanie ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej przyrodniczych obszarów prawnie chronionych i korytarzy ekologicznych, w tym w obszarze dolin rzecznych;*

d) *planowanie inwestycji z uwzględnieniem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków oraz ciągłości i drożności korytarzy ekologicznych, a w przypadku niemożliwych do uniknięcia kolizji stosowanie działań minimalizujących.*

Jak wynika z treści *Planu 2020+*, zasady zagospodarowania przestrzennego sformułowane dla różnego rodzaju obszarów funkcjonalnych: *określają sposoby wykorzystania terenu takich obszarów i wprowadzania do przestrzeni fizycznej elementów, które mogą zmieniać jej stan.* Ponadto ustalenia *Planu 2020+* **wskazują na wiążący charakter tych ustaleń dla organów właściwych w sprawach planowania przestrzennego, które mają obowiązek uwzględniania wskazanych zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych w swoich działaniach: co oznacza takie projektowanie wykorzystania przestrzeni, które zakłada zachowanie równowagi między wszystkimi elementami środowiska, tak aby przy racjonalnym wykorzystywaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń.**

W granicach korytarza migracji ssaków kopytnych K/LPK-LM/2 wyznaczono strefy **100SJ**, **30SU** i **44SU** oraz przeważająca część obszaru stref **53SJ**, **59SJ**, **13SU**, **3SP** (w zawiadomieniu omyłkowo wskazano oznaczenie strefy **2SP**) i **13SP**. W wymienionych strefach w korytarzu ekologicznym, umożliwiono wprowadzenie zabudowy kosztem występujących w tym korytarzu terenów zielonych wyróżniających się szczególnymi walorami przyrodniczymi.

Ustalenia planu ogólnego miasta Łędziny są w tym zakresie niezgodne z ustaleniami *Planu 2020+*. Bowiem część powierzchni tych stref wrysowano w taki sposób, że zawężono korytarz ekologiczny w terenach, na których nie występuje zabudowa kubaturowa i przegrody uniemożliwiające przemieszczanie ssaków. Zatem wniosek jest jednoznaczny, że nie uwzględniono istniejącego korytarza ekologicznego opracowując plan ogólny. Świadczy to o nieuwzględnieniu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa przy

określaniu ustaleń tego planu ogólnego. Fakt geometrycznego przecięcia granicy stref planistycznych z możliwością zabudowy z granicą korytarza przesądza o nieuwzględnieniu ustaleń Planu 2020+.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazała, iż ustalenia *Planu 2020+* dotyczące korytarzy ekologicznych zmierzają w szczególności do ograniczania ich zainwestowania, zachowania ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej oraz drożności, a w przypadku kolizji – do stosowania rozwiązań minimalizujących ich oddziaływanie. Nie ustanawiają natomiast generalnego zakazu występowania jakiegokolwiek zabudowy w całych granicach wyznaczonego korytarza ani obowiązku zakwalifikowania całego jego obszaru do strefy otwartej.

Gmina ponadto powołuje się na stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, przedstawione w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W ocenie Gminy organ ten, dokonując analizy tego samego projektu planu ogólnego i jego oddziaływania na korytarz K/LPK-LM/2, wskazał do ponownej analizy konkretne obszary związane ze strefami **53SJ**, **59SJ**, **20OUZ**, **3SP** i **13SP**, równocześnie pozytywnie odnosząc się do objęcia znaczącej części korytarza strefą otwartą SO. Natomiast Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie wskazał analogicznych zastrzeżeń w odniesieniu do stref **100SJ**, **30SU**, **44SU**, **13SU** i **2SP**.

Wojewoda, analizując wyjaśnienia Gminy zapoznał się również z ustaleniami prognozy oddziaływania na środowisko, wykonanej na potrzeby procedury sporządzanego planu ogólnego Miasta Łędziny i nie znalazł przesłanek uzasadniających zabudowywanie kolejnych obszarów, które wpłyną negatywnie na walory przyrodnicze korytarza migracji ssaków kopytnych K/LPK-LM/2.

Z ustaleń *Planu 2020+* przytoczonych na wstępie jednoznacznie wynika bowiem, że korytarze te nie mogą zostać zabudowywane. Co więcej należy dążyć do wykluczenia barier, które w tych korytarzach już występują. Planowanie w tych korytarzach ma polegać na co najmniej utrzymaniu aktualnego użytkowania terenów o wysokich walorach przyrodniczych, ale również na wzmacnianiu funkcji przyrodniczej korytarzy ekologicznych poprzez ograniczanie ich zainwestowania. Zatem nie jest możliwe wprowadzanie nowej zabudowy w tym korytarzu (konsekwencja wyznaczenie stref **100SJ**, **30SU** i **44SU** oraz przeważająca część obszaru stref **53SJ**, **59SJ**, **13SU**, **3SP** i **13SP**). Nawet jeżeli w obowiązujących miejscowych planach takie przeznaczenie zostało przewidziane, to w nowym otwarciu, jakim jest uchwalenie planu ogólnego, należy przyjąć założenie sprzyjające utrzymaniu i wzmocnieniu funkcji przyrodniczej w korytarzach ekologicznych, tak aby akty planowania przestrzennego na szczeblu gminnym uwzględniały ustalenia zawarte w aktach planowania przestrzennego szczebla wojewódzkiego.

Plan ogólny wbrew twierdzeniom Gminy tworzy w tym zakresie całkowicie nowe pasmo urbanizacji przecinające zachowany dotychczas korytarz ekologiczny.

Wojewoda przeanalizował ponownie również opinię z dnia 16 kwietnia 2026 r., sygn.: WOŚ.410.139.2026.MM, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach do projektu planu ogólnego, w której to organ ten stanowczo wskazał, że *nie ograniczono projektowanego zagospodarowania w świetle korytarza ekologicznego migracji ssaków kopytnych „K/LPK-LM/2” z fragmentem newralgicznym (53SJ, 59SJ, 20OUZ, 3SP, 13SP). Korytarz ekologiczny ssaków kopytnych „K/LPK-LM2” łączy wschodnią część Lasów Pszczyńsko-Kobiórskich z Lasami Murckowskimi. Dociera on do Lasów Murckowskich pasem zadrzewień i niewielkich kompleksów leśnych otaczających rzekę Mleczną. Korytarze ekologiczne umożliwiają migrację gatunków między siedliskami. Wskutek działalności człowieka rozległe dawniej obszary występowania wielu gatunków roślin, zwierząt i grzybów zostały rozdrobnione i obecnie często izolowane. Z tego względu w celu zapewnienia prawidłowego rozwoju gatunków niezbędne jest istnienie połączeń między poszczególnymi siedliskami. Korytarze ekologiczne spełniają funkcję łącznika pomiędzy subpopulacjami chronionych gatunków, zapewniają także integralność sieci obszarów chronionych. Spełniają one swoją funkcję tylko wówczas, gdy są ciągłe i drożne na całej swojej długości. Utrata drożności nawet na krótkim odcinku eliminuje funkcję całego korytarza. Dlatego też przebieg korytarzy ekologicznych powinien być uwzględniany w dokumentach regulujących zagospodarowanie przestrzenne na wszystkich poziomach od krajowego po lokalny.*

Wyjaśnić należy, że Wojewoda błędnie wskazał w zawiadomieniu oznaczenie strefy **2SP** zamiast **3SP** dlatego w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach próżno szukać strefy **2SP**, ale organ środowiskowy wskazuje na konieczność przeanalizowania wprowadzenia strefy **3SP** w planie ogólnym w korytarzu ekologicznym, a to nie zostało uwzględnione przez sporządzającego plan ogólny. W opinii organu środowiskowego nie została wymieniona strefa **100SJ**, bo taka strefa nie była wyznaczona w projekcie planu

ogólnego na etapie opiniowania i uzgadniania tego projektu. Strefy **13SU**, **30SU** i **44SU** nie zostały wskazane w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, ale nie są to tereny zabudowane i znajdują się w obszarze korytarza ekologicznego migracji ssaków kopytnych „K/LPK-LM/2”, więc wyznaczenie tych stref również nie jest uzasadnione, bo wpływa na ciągłość korytarza ekologicznego. Natomiast z racji, że część obszaru uzupełnienia zabudowy oznaczonego **20OUZ** jest niezabudowana i nie obowiązuje na części jej obszaru miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co umożliwia w jej granicach wydawanie warunków zabudowy, to należy również podzielić w tym zakresie wątpliwości organu środowiskowego, co do braku podstaw wyznaczenia, na niezabudowanych terenach, obszaru uzupełnienia zabudowy **20OUZ**.

Planując przestrzeń wokół nas nie można poddawać się presji urbanizacji każdej wolnej przestrzeni. Pozostawienie terenów o wysokich walorach przyrodniczych niezabudowanymi, wpłynie pozytywnie nie tylko na ochronę siedlisk przyrodniczych i gatunków oraz ciągłość i drożność korytarzy ekologicznych, ale również podniesie komfort zamieszkania w miastach.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XXXVI/275/26 Rady Miasta Łęczyny z dnia 25 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Łęczyny, w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy dotyczące zasad sporządzania planu ogólnego, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *u.p.z.p.* 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. Ze względu na 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 *u.p.z.p.*, pomimo, że podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu zarzuty dotyczą jedynie wskazanych stref planistycznych, nie było możliwości stwierdzenia nieważności ww. uchwały jedynie w części.

Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego, polegające na wyznaczeniu stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną 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. Prawdliwość 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 Miasta Łęczyny 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 Miasta Łęczyny.

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.