



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2026 r.

Poz. 5917

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 02.10.2026 08:18:44



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.123.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 XXXI/314/26 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Pszczyna.

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 Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr XXXI/314/26 w sprawie planu ogólnego gminy Pszczyna.

Stosownie do przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 27 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Pszczynie przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXXI/314/26 z dnia 27 sierpnia 2026 r., a w dniu 8 września 2026 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 22 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.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została 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 charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu **14ISU** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia ppog dla strefy usługowej wskaźnik ten powinien być ustalony na minimalnym poziomie 30%.

Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykazała, że strefa planistyczna o oznaczeniu **14ISU** nie jest objęta planem miejscowym.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce strefy planistycznej o oznaczeniu **14ISU** 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 wskazuje, że *obszar strefy 14ISU jest objęty obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego: Uchwała Nr 586/2001 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 26 kwietnia 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu Miasta Pszczyny. Plan ten dopuszcza na przedmiotowym terenie funkcję usługową – teren UCI – tereny usług komercyjnych o znaczeniu ogólnomiejskim i powiatowym. Jednocześnie należy wskazać, że ww. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie określa dla tego terenu minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Strefa 14ISU obejmuje przy tym wyłącznie działkę ewidencyjną nr 422/28 o powierzchni około 255 m².*

Działka ta jest w całości utwardzona i funkcjonalnie związana z istniejącą zabudową usługowo-magazynową zlokalizowaną na nieruchomościach sąsiednich. Teren ten pełni funkcję związaną z obsługą istniejącego zagospodarowania, w szczególności w zakresie obsługi komunikacyjnej i manewrowej. Istotne jest również, że działka stanowi funkcjonalną całość z bezpośrednio graniczącym większym terenem usługowym – 12U, dla którego obowiązujący Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Łąka – etap I (Uchwała nr VII/56/24 z dnia 29 sierpnia 2024 r.) określa minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10% (§ 35 ust. 5 pkt 5 lit. a). Ustalenie w planie ogólnym strefy 141SU nie prowadziło zatem do wyznaczenia nowego, niezainwestowanego obszaru przeznaczonego pod rozwój funkcji usługowej. Odzwierciedlało istniejące przeznaczenie planistyczne oraz faktyczne zagospodarowanie niewielkiego terenu funkcjonalnie związanego z istniejącym zespołem zabudowy usługowo-magazynowej. Przyjęcie wartości 10% wynikało z analizy istniejącego zagospodarowania oraz funkcjonalnego powiązania przedmiotowej działki z sąsiednim terenem usługowym.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia gminy jednak ich nie podziela. Ustalono bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przyjęty uchwałą Nr 586/2001 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 26 kwietnia 2001 r., nie ustala wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenów objętych strefą 141SU, a Gmina zastosowała wskaźnik ustalony dla terenów przyległych.

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. Nie ulega też wątpliwości, że unormowanie zawarte w przepisie § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog stanowi wyjątek od zasady wynikającej z § 2 ust. 1 tego rozporządzenia wyjątek od zasady obligującej do określenia, w charakterystyce stref planistycznych, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, w którym do konkretnych stref zostały przypisane minimalne wartości tego wskaźnika. Jako wyjątek od reguły, nie powinien być więc interpretowany rozszerzająco. W polskiej kulturze prawnej respektuje się zasadę, że „wyjątków nie wolno rozciągać w drodze wykładni” (exceptiones non sunt extendendae). Innymi słowy, wyjątek od zasady musi być interpretowany ściśle według znaczenia, jakie nadał jemu prawodawca. Nie można dopuścić wykładni rozszerzającej względem wyjątku od zasady, czy też zasad, ponieważ wyjątek ten sam w sobie powoduje konieczność przyjęcia odrębnych założeń i efektów wykładni prawa w odniesieniu do przepisów ogólnych, które znajdują zastosowanie dla całości materii normatywnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2025 r. sygn. akt II SA/Wr 723/24) To stanowisko jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie. Dla przykładu można powołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Zasadę nierozszerzania wyjątków należy odnieść do wszystkich sposobów interpretacji stosowanych względem przepisu. Nieuzasadnione jest zatem dążenie do przyjęcia tego z możliwych wariantów zrozumienia normy, który obejmie jak największą ilość stanów faktycznych, z pominięciem ratio legis czy względów systemowych.” (wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 4520/21). 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 rozporządzenia ppog, to po pierwsze obszar tej strefy musi być objęty obowiązującymi planami miejscowymi, po drugie wynikający z tych planów wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być niższy niż wskazany w rozporządzeniu, po trzecie wreszcie może zastosować wyłącznie najwyższą wartość tego wskaźnika dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy.

Oznacza to, że nie ma możliwości zastosowania przewidzianego w § 2 ust. 3 rozporządzenia ppog wyjątku w przypadku gdy w planie miejscowym nie ustalono minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla konkretnego terenu. Tym bardziej niedopuszczalne jest ustalanie go na podstawie stanu istniejącego czy parametrów ustalonych dla sąsiednich nieruchomości.

Zatem poprzez ustalenie w charakterystyce ww. strefy planistycznej 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 Pszczyna wynika, że chłonność terenów niezabudowanych w gminie Pszczyna dla stref z funkcjami mieszkaniowymi (SW, SJ, SZ) wynosi 400,83%, 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 136SJ, 143SJ, 344SJ, 345SJ, 354SJ, 389SJ, 390SJ, 391SJ, 392SJ, 394SJ, 395SJ, 396SJ, 397SJ, 398SJ, 439SJ, 450SJ, 467SJ, 536SJ, 537SJ, 538SJ, 541SJ, 547SJ, 550SJ, 552SJ, 553SJ, 554SJ, 557SJ, 571SJ, 587SJ, 602SJ, 630SJ, 632SJ, 638SJ, 643SJ, 647SJ, 660SJ, 661SJ, 670SJ, 672SJ, 676SJ, 681SJ, 682SJ, 683SJ, 687SJ, 694SJ, 696SJ, 698SJ i 704SJ nie spełniają wyżej opisanych wymogów i zasad wyznaczania stref planistycznych z zabudową mieszkaniową.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach przedstawiła szczegółową analizę (także w formie tabelarycznej) wyznaczenia kwestionowanych stref planistycznych, w tym przede wszystkim przesłanki wynikające z ustaleń obowiązujących planów miejscowych.

Wojewoda zapoznał się z wyjaśnieniami Gminy. Jednak zdaniem Wojewody nie zaistniały przesłanki do wyznaczenia całości lub części wymienionych stref planistycznych.

W trakcie kontroli legalności przedmiotowej uchwały przeanalizowano plany miejscowe obowiązujące na terenie Gminy i Miasta Pszczyna, w tym przede wszystkim te, na których terenach wyznaczono kwestionowane strefy planistyczne, tj.:

– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Wisła Mała – etap I, zatwierdzony Uchwałą Nr LX/768/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2023 r., poz. 5761);

– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Studzionka, zatwierdzony Uchwałą Nr XXXII/365/17 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r., poz. 1900) wraz ze zmianą, zatwierdzone Uchwałą Nr XXXV/442/21 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 24 czerwca 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r., poz. 4388);

– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego sołectwa Ćwiklice i Rudołtowice, zatwierdzony Uchwałą Nr V/26/15 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 22 stycznia 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2015 r., poz. 404);

– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Piasek, zatwierdzony Uchwałą Nr VI/37/15 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 19 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2015 r., poz. 1119);

– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych miasta Pszczyna – Etap II, zatwierdzony Uchwałą Nr XXI/216/16 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 7 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r., poz. 2255);

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Łąka – etap I, zatwierdzony Uchwałą Nr VII/56/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 29 sierpnia 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2024 r., poz. 5917);
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Brzeźce – Etap I, zatwierdzony Uchwałą Nr XLVII/568/22 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 19 maja 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 3526);
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectw Jankowice i Studzienice – Etap II, zatwierdzony Uchwałą Nr XLII/515/21 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 29 grudnia 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 379);
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectw Jankowice i Studzienice – etap III oraz etap IV w zakresie działek nr 3202/54 i 3201/54 położonych w Jankowicach, zatwierdzony Uchwałą Nr XVII/145/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 24 kwietnia 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2025 r., poz. 3025);
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Poręba – Etap I, zatwierdzony Uchwałą Nr XLVII/567/22 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 19 maja 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 3525);
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Wisła Wielka – etap I, zatwierdzony Uchwałą Nr LVI/711/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 marca 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2023 r., poz. 2771).

Analiza powyższych planów miejscowych wykazała, że strefy planistyczne o oznaczeniach: **136SJ, 143SJ, 344SJ, 345SJ, 354SJ, 389SJ, 390SJ, 391SJ, 392SJ, 394SJ, 395SJ, 396SJ, 397SJ, 398SJ, 439SJ, 450SJ, 467SJ, 536SJ, 537SJ, 538SJ, 541SJ, 547SJ, 550SJ, 552SJ, 553SJ, 554SJ, 557SJ, 571SJ, 587SJ, 602SJ, 630SJ, 638SJ, 643SJ, 647SJ, 660SJ, 661SJ, 670SJ, 672SJ, 676SJ, 681SJ, 682SJ, 683SJ, 687SJ, 694SJ, 696SJ, 698SJ, 704SJ** zostały wyznaczone na terenach RM (tereny zabudowy zagrodowej), na których ustalono przeznaczenie pod zabudowę zagrodową, nie dopuszczono na nich lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dodatkowo strefa **647SJ** w części oznaczonej symbolem R (tereny rolnicze) zabudowana jest budynkiem, jednak w ewidencji gruntów i budynków obszar ten oznaczony jest jako grunty rolne zabudowane (Br). Istniejącą zabudowę należy zatem traktować jako zabudowę zagrodową. Z kolei strefa planistyczna **632SJ** została wyznaczona na terenie, oznaczonym w planie miejscowym symbolem ML (teren zabudowy letniskowej), na którym także zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna nie została dopuszczona.

Po pierwsze nie można traktować terenu zabudowy zagrodowej na równi z terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Wyjaśnić bowiem trzeba, że każda strefa funkcjonalna ma dwa zestawy dopuszczalnych przeznaczeń terenu:

Profil podstawowy – obowiązkowy. Gmina musi dopuścić wymienione w nim przeznaczenia w każdej wyznaczonej przez siebie strefie danego typu.

Profil dodatkowy – fakultatywny. Rada gminy może go włączyć w całości, w części albo wcale. Nie może natomiast wpisać do niego funkcji, której rozporządzenie dla tej strefy nie przewiduje.

Drugą kwestią jest odrębność profili funkcjonalnych – obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne (art. 13c ust. 1 upzp), co oznacza, że profili tych nie można ze sobą łączyć ani wybiórczo mieszać. Strefa SJ oraz strefa SZ to dwie zupełnie inne podkategorie stref planistycznych o odmiennych profilach podstawowych i dodatkowych. Profil strefy SJ skupia się na budownictwie jednorodzinnym. Z kolei strefa SZ dedykowana jest specyficznej strukturze wiejskiej i działalności rolniczej. Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna należy do profilu podstawowego wyłącznie w strefie SJ. W strefie SW gmina może ją dopuścić w profilu dodatkowym. W strefie SZ dom powstaje jako zabudowa zagrodowa, czyli w ramach gospodarstwa rolnego. Żadna z pozostałych stref planistycznych, zabudowy zagrodowej nie przewiduje ani w profilu podstawowym ani dodatkowym. Jeżeli więc gmina – przy przekroczonym wskaźniku chłonności – zamierza, wykorzystując normę wynikającą z art. 13d ust. 1 upzp, przenieść przeznaczenie z obowiązujących planów miejscowych do planu ogólnego, to powinna wziąć pod uwagę, że zabudowa zagrodowa została dopuszczona wyłącznie w *strefie wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową* o oznaczeniu SZ.

Prowadzi to do wniosku, że Gmina nie ma możliwości wyznaczenia strefy planistycznej SJ na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod tereny zabudowy zagrodowej lub na terenie, na którym

zlokalizowana jest zabudowa (w tym budynek mieszkalny) na gruntach rolnych (w przypadku gdy teren ten nie jest zlokalizowany w granicach OUZ), jeżeli suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

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 wchodzi w skład gospodarstwa rolnego. Podobna definicja została wskazana w § 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 dalej zwanym: *warunki techniczne*) – obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały – 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.

Kwestionując ustalenie strefy 632SJ, wskazać należy, że została ona wyznaczona na terenie, oznaczonym w planie miejscowym symbolem ML (teren zabudowy letniskowej), na którym zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna nie została dopuszczona, a związku z tym w ramach strefy 632SJ w *planie ogólnym gminy Pszczyna* umożliwiono realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której *de facto* nie można zrealizować na podstawie obowiązującego planu miejscowego.

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

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).

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 wyżej powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (*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*).

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.

Gdy przekroczony został limit wyznaczania terenów z funkcją mieszkaniową, nie ma możliwości wyznaczenia strefy SJ dla funkcji zabudowy lotniskowej, dla której w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie dopuszczono realizacji funkcji mieszkaniowej, nie znajdują się w obszarach uzupełnienia zabudowy oraz nie istnieje na nich zabudowa o funkcji mieszkaniowej.

W odniesieniu do pozostałych stref, niewymienionych w niniejszym rozstrzygnięciu, którym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zarzucono naruszenie art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia ppog oraz art. 13d pkt 1 upzp, organ nadzoru przyjął wyjaśnienie Gminy i odstąpił w tym zakresie od zarzutu naruszenia prawa.

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 Miejskiej w Pszczynie Nr XXXI/314/26 z dnia 27 sierpnia 2026 r. w *sprawie planu ogólnego gminy Pszczyna*, 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 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 jednorodziną 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. 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 Miejskiej w Pszczynie 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 Miejskiej w Pszczynie.

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.