



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 17 lipca 2026 r.

Poz. 3252

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.223.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 17 lipca 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, poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/243/2026 Rady Gminy Dobra z dnia 9 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Dobra, w części danych przestrzennych obejmujących strefę planistyczną 325SJ.

Uzasadnienie

W dniu 9 czerwca 2026 r. Rada Gminy Dobra podjęła uchwałę Nr XXVII/243/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Dobra. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 15 czerwca 2026 r., natomiast dokumentacja planistyczna wpłynęła w dniu 19 czerwca 2026 r.

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XXVII/243/2026, organ nadzoru stwierdził, iż w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego.

Dokonując oceny legalności uchwały w sprawie planu ogólnego, pod uwagę wziąć należy przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾ (dalej: ustawa), zgodnie z którym *istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części*. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie planu ogólnego. Pojęcie "zasad sporządzania planu ogólnego" - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu ogólnego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z kolei, występujące w powołanym przepisie pojęcie "trybu sporządzania planu ogólnego" (inaczej zwanego też "procedurą planistyczną") - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu ogólnego powinno być odnoszone do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia tego planu²⁾.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXVII/243/2026 organ stanowiący Gminy Dobra wskazał art. 13a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy, zwany dalej "planem ogólnym"*. Przepis art. 13a ust. 4 ustawy zawiera ustalenia obligatoryjne planu ogólnego: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, a także fakultatywne - obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej.

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538 z późn. zm.).

²⁾ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 lutego 2026 r., sygn. akt II SA/GI 1501/25.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan ogólny przyjęty przez radę gminy stanowi – na mocy art. 13a ust. 7 ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego, w świetle przywołanego wcześniej art. 13a ust. 4 ustawy, 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 ustawy. 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 ogólnego jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych.

Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii³⁾ (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). 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.

Należy ponadto zaznaczyć, iż plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3a ustawy, i które stosownie do art. 67a ust. 5 ustawy, 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

Rada Gminy Dobra podejmując przedmiotowy akt, dopuściła się naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego, ponieważ w strefie planistycznej **325SJ** nie wykonała ustawowego obowiązku ochrony złóż kopalin.

Zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. h ustawy *ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności udokumentowane złoża kopalin, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji*. Natomiast, stosownie do treści art. 1 ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy *w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym ochrony złóż kopalin*. Na podstawie zaś z art. 95 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo Geologiczne i Górnicze*⁴⁾ *Udokumentowane złoża kopalin - podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w ustawie i w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania*.

³⁾ 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 późn. zm.).

⁴⁾ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2026 r., poz 69).

Rada Gminy Dobra w danych przestrzennych na terenie udokumentowanych złóż kopalin - kruszywa naturalnego „Lubieszyn”, utworzonych dla planu ogólnego Gminy Dobra wyzaczyła strefę infrastruktury 325SJ, która to strefa umożliwia zabudowę jednorodzinną o maksymalnej powierzchni zabudowy do 30%, co całkowicie wyeliminuje możliwość wydobywania złoża w przyszłości.

W wyjaśnieniach Wójt Gminy Dobra⁵⁾, wskazał, że: *wprowadzenie strefy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (SJ) na przedmiotowych działkach nie wynika z dowolności organu, lecz stanowi kontynuację przeznaczenia ustalonego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 2001 roku, przyjętym uchwałą nr VII/93/01 Rady Gminy Dobra. Przedmiotowe złoża kruszywa naturalnego „Lubieszyn” zostało udokumentowane dopiero w 2011 roku – a więc 10 lat po wejściu w życie i legalnym funkcjonowaniu w obrocie prawnym planu miejscowego z 2001 roku. Obowiązek wynikający z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze sprowadza się do ujawnienia udokumentowanego złoża w akcie planistycznym w celu zabezpieczenia możliwości jego przyszłej eksploatacji; przepis ten nie nakłada natomiast na organ obowiązku takiego ukształtowania planu, które umożliwiałoby niezwłoczne podjęcie wydobywania, ani obowiązku podporządkowania całego terenu funkcji górniczej.*

Odnosząc się do powyższego, zgodzić się należy, że część terenu 325SJ, na którym faktycznie istnieje zabudowa jednorodzinna, a jednocześnie występują złoża nie musi zostać objęta strefą zapewniająca ochronę złoża. Wyłączenie takie jednakże, nie może rozszerzać się na teren zabudowy jednorodzinnej niezabudowanej i stanowiącej obszar wymagający ochrony, ze względu na zlokalizowanie na nim złoża. Zaakceptowanie stanowiska odmiennego doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której istniejący obszar złoża pozostałby pominięty w planie w całości, z czym - w kontekście brzmienia przywołanego art. 13b pkt 3 lit. h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 95 ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie sposób się zgodzić.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt. IV SA/Po 693/16 *nawet jeżeli przypisać art. 95 ust. 1 P.g.g. wyłącznie funkcję informacyjną, to nie podważa to zawartego w nim obowiązku, który musi być przez organ stanowiący gminy wykonany. Innymi słowy, nie ujawnienie udokumentowanych złóż kopalin w planie miejscowym jest naruszeniem zasad jego sporządzania i to chociażby nawet generalne uwarunkowania konkretnego obszaru wskazywały, że nie zakłada się eksploatacji złoża. W ocenie Sądu nie można też bagatelizować tego, że ujawnienie złoża kopalin może mieć potencjalnie znaczenie dla decyzji inwestycyjnych adresatów planu podejmowanych na jego podstawie.*

Wprawdzie cytowany wyżej wyrok dotyczył miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, jednakże – w ocenie organu nadzoru – stanowisko Sądu można odnieść *per analogiam* także do planu ogólnego gminy.

W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego⁶⁾. Bez wątpienia pominięcie w nim istniejącego złoża kopalin pozostaje w sprzeczności z treścią przywołanych przepisów prawa i stanowi naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego. Potwierdza to również fakt, że już na etapie uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego Gmina Dobra otrzymała od Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego pismo WOŚ-IV.7634.29.71.2025.MM z dnia 10 grudnia 2025 r. negatywnie opiniujące przedstawiony projekt planu ogólnego w zakresie udokumentowanego złoża kopalin.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że Rada Gminy Dobra w uchwale Nr XXVII/243/2026 nie dopełniła obowiązku uwzględnienia w nim wymagań ochrony środowiska, w tym ochrony złoża kopalin, w celu zabezpieczenia jego eksploatacji lub wykorzystania, przez co w sposób istotny naruszyła przywołane powyżej regulacje.

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/243/2026 Rady Gminy Dobra z dnia 9 czerwca 2026 r. *w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Dobra*, w części wskazanej na wstępie rozstrzygnięcia nadzorczego - jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁵⁾ Pismo z dnia 16 czerwca 2026 r., znak: GN.6721.2.2024

⁶⁾ Podobnie: Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 maja 2025 r., II SA/Gd 444/24

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski