



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 września 2026 r.

Poz. 4046

Podpisany przez:

Karol Łukasz Śmist

Data: 29.09.2026 14:35:50



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.287.2026.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 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, poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/143/2026 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 24 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Ińsko, w części obejmującej:

- w strefie planistycznej 12SR - działki o numerach 435/3, 795/4 i 796,
- w strefie planistycznej 4SP – działki o numerach 217/5, 218/2, 217/4,
- w strefie planistycznej 17SU – działka o numerze 217/4,
- w strefie planistycznej 17SJ - działki o numerach 196 i 198,
- w strefie planistycznej 1SP – działka o numerze 316,
- w strefie planistycznej 2SC - działki o numerach 245/3, 317 i 318.

Uzasadnienie

W dniu 24 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Ińsku podjęła uchwałę Nr XXV/143/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Ińsko.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie ww. uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła w dniu 1 września 2026 r.¹⁾ Przedmiotowa dokumentacja uzupełniona została w dniu 17 września 2026 r.²⁾

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Ińsko wskazał art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁾ (dalej: ustawa), 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 (pkt 1), a także fakultatywne - obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej (pkt 2).

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego stanowi zatem o podziale obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym

¹⁾ Pismo z dnia 31 sierpnia 2026 r., znak: GPO.6728.10.2026.PJ.

²⁾ Pismo z dnia 16 września 2026 r., znak: GPO.6728.11.2026.PJ.

³⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538 z późn. zm.).

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 cmentarza (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO) oraz 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 Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów ⁴⁾ (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 określony został w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XXV/143/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Ińsko organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu ogólnego, bowiem w zakwestionowanej części przedmiotowej uchwały Rada Miejska nie wykonała ustawowego obowiązku ochrony złoża piasków i żwirów nr 5255 „Ciemnik” oraz nr 1691 „Ińsko”. W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Rada Miejska w Ińsku w danych przestrzennych utworzonych dla planu ogólnego Gminy Ińsko na terenie udokumentowanego złoża piasków i żwirów nr 5255 „Ciemnik” ustaliła strefę produkcji rolniczej 12 SR (działki nr 435/3, 795/4 i 796 obręb Ciemnik).

Z kolei złoża piasków i żwirów nr 1691 „Ińsko” zlokalizowane jest w granicach:

- strefy produkcyjnej 4SP – w części dotyczącej działek nr: 217/5, 218/2, 217/4,
- strefy usługowej 17SU – w części dotyczącej działki nr 217/4,
- strefy wielofunkcyjnej z zabudową jednorodzinną 17SJ – w części dotyczącej działek nr 196 i działki nr 198 obręb 0002 Ińsko,
- strefy produkcyjnej 1SP – w części dotyczącej działki nr 316,
- strefy cmentarza 2SC - działki o numerach 245/3, 317 i 318.

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 późn. zm.).

Powyższe ustalenia wyeliminują możliwość wydobycia kruszyw.

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 art. 95 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*⁵⁾ *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*.

Z wyjaśnień Burmistrza Ińska⁶⁾ wynika, że złożo nr 5255 „Ciemnik” położone jest na działkach nr ewid. 435/3, 795/4 i 796 obręb Ciemnik, gmina Ińsko, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W planie ogólnym gminy Ińsko, działki te objęte są strefą planistyczną oznaczoną symbolem 12SR z następującymi przeznaczeniami: *teren produkcji w gospodarstwach rolnych, teren wielkotowarowej produkcji rolnej, teren akwakultury i obsługi rybactwa, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicznej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód*. W planie ogólnym gminy Ińsko dla wymienionych działek nie wyznaczano obszaru uzupełnienia zabudowy (OUZ) - zatem działania inwestycyjne i zabudowa działek obiektami kubaturowymi posadowionymi na fundamentach (bo jedynie takie obiekty mogą wpływać na potencjalną eksploatację kruszywa), mogą być realizowane wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak wskazała Burmistrz Ińska w wyznaczonych strefach planistycznych 4SP, 17SU, 17SJ, 1SP i 2SC obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr XIV/90/2011 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 27 października 2011 r. – działki mogą być zabudowane i zagospodarowane w dowolnym i nieograniczonym czasie, zgodnie z jego ustaleniami. Sporządzający projekt planu ogólnego Gminy Ińsko mógł zatem z pełnym uzasadnieniem, korzystając z władztwa planistycznego jakie przysługuje gminie a wynikającego z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 538 ze zm.) określić strefy planistyczne adekwatne do ustaleń planu miejscowego (...).

Jak podkreślił organ wykonawczy Gminy złożo nr 1691 „Ińsko” zostało udokumentowane w roku 2022, zatem 11 lat od wejścia w życie planu miejscowego i z całą pewnością dokumentujący prace geologiczne, nie wziął pod uwagę faktu obowiązywania planu miejscowego na terenie prac geologicznych. Zgodnie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 69), *podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą (miedzy innymi wydobycie kruszyw), jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*. Na kwestionowanym obszarze wydobycie kruszyw nie jest możliwe w dniu dzisiejszym (brak zgodności z ustaleniami mpzp) i nie będzie możliwe w przyszłości, ponieważ Gmina Ińsko nie zamierza wprowadzać do planu ogólnego gminy Ińsko strefy planistycznej umożliwiającej eksploatację kruszyw w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zurbanizowanych i zabudowanych (w tym terenów mieszkaniowych) oraz nie zamierza dokonywać zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczającego eksploatację kruszyw.

Podkreślić należy, że z Karty Informacyjnej Złoża Kopaliny Stałej, sporządzonej przez Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy (data wykonania wydruku: 23 września 2026 r.), wynika, złożo: KN 5255 „Ciemnik”, kopalina główna: piaski i żwiry, stan zagospodarowania złoża: złożo rozpoznane szczegółowo R. Z kolei, złożo KN 1691 „Ińsko”, kopalina główna: piaski i żwiry, stan zagospodarowania złoża: złożo zagospodarowane E. Zatem ww. złoża figurują jako udokumentowane złożo kopalin, podlegające ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zgodzić się należy, że niecelowe byłoby objęcie strefą górnictwa bądź strefą otwartą części obszaru, która jest już faktycznie zabudowana, natomiast wyłączenie takie nie może się jednak rozszerzać na niezabudowane dotąd tereny. W przypadku terenu na którym występują złoża KN 5255 „Ciemnik” oraz KN 1691 „Ińsko” jest on w części niezabudowany, dlatego też brak jest uzasadnienia do objęcia obszaru złoża granicami stref SR, SP, SU, SJ oraz SC.

Przeznaczenie ww. stref nie daje możliwości na przyszłe wydobycie części kruszyw.

⁵⁾ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2026 r., poz. 69).

⁶⁾ Pismo z dnia 21 września 2026 r., znak: GPO.6728.12.2026.PJ.

Strefa planistyczna oznaczona symbolem 12SR – Strefa Produkcji Rolniczej przeznaczona jest przede wszystkim pod produkcję w gospodarstwach rolnych, wielkotowarową produkcję rolną, akwakulturę i obsługę rybactwa, komunikację, ogrody działkowe oraz infrastrukturę techniczną, a także tereny zieleni naturalnej, lasów i wód. Przewidziane parametry dopuszczają przy tym zabudowę o maksymalnej nadziemnej intensywności 0,3, maksymalnym udziale powierzchni zabudowy 15% i wysokości do 15 m, przy zachowaniu minimum 30% powierzchni biologicznie czynnej.

Natomiast w strefie 17SU – przewidziano zabudowę mogącą zająć do 50% powierzchni terenu i o wysokości 10,5m; w strefie 17SJ – przewidziano zabudowę mogącą zająć do 30% powierzchni terenu i o wysokości 10,0m; w strefie 2SC – przewidziano chowanie zmarłych na jeszcze nie przekształconym pod cmentarz terenie i bez nagrobków na tym obszarze, ponadto dopuszczono zabudowę mogącą zająć do 10% powierzchni terenu i o wysokości 15,0m.

Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Ińska, wskazać należy, że zgodnie z art. 61 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia konkretnych warunków. Jak wynika z art. 61 ust.1 pkt 1a tej ustawy plan ogólny musi wyznaczać obszar uzupełnienia zabudowy. Powyższe nie ma zastosowania w niniejszej sytuacji. Skoro złożę nr 5255 „Ciemnik” położone jest na terenie, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w planie ogólnym Gminy Ińsko nie wyznaczono obszaru uzupełnienia zabudowy, teren nie będzie zabudowany na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Co istotne jednak, w myśl art. 20 ust. 1 ustawy *Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego* (...). Plan ogólny gminy jest aktem prawa miejscowego, z którym badana jest zgodność planów miejscowych. Jeśli zatem w planie ogólnym Gminy Ińsko dla terenu, na którym zlokalizowane jest złożę nr 5255 „Ciemnik” określono takie założenia, które nie zapewniają ochrony złoża, plan miejscowy przyjęty dla tego terenu również ich nie zapewni. Niewyznaczenie obszarów uzupełnienia zabudowy nie oznacza ochrony terenu złoża w ramach przyszłego planu miejscowego. Przeznaczenie terenu w planie ogólnym ma więc zasadnicze znaczenie dla przyszłych inwestycji.

Dalej, nie ma znaczenia, co podniesiono w piśmie z dnia 21 września br., że w wyznaczonych strefach planistycznych 4SP, 17SU, 17SJ, 1SP i 2SC obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr XIV/90/2011 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 27 października 2011 r. Ustalenia miejscowego planu nie są bowiem wiążące dla ustaleń planu ogólnego, który musi być sporządzony zgodnie z wymogami ustawy oraz rozporządzenia. Dodać trzeba, że plan miejscowy, który został uchwalony w 2011 r., podjęty został w stanie prawnym, innym niż obowiązujący aktualnie. Zmiany wprowadzone w treści ustawy Prawo geologiczne i górnicze, aktualnie nakazują ochronę złóż zarówno w planach ogólnych jak i w planach miejscowych, zaś takie zastrzeżenia nie obowiązywały w 2011 r. Dodać trzeba, że ustalenia wynikające z treści art. 95 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze wskazują, że gmina również w odniesieniu do planu miejscowego powinna uwzględnić występujące na terenie złoża. Zatwierdzenie złoża 11 lat po uchwaleniu planu miejscowego, w świetle ww. unormowania jest podstawą do dokonania przez gminę weryfikacji obowiązujących aktów planowania przestrzennego.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt. IV SA/Po 693/16 *nawet jeżeliby 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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego⁷⁾.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że Rada Miejska w Ińsku w uchwale Nr XXV/143/2026 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Ińsko nie dopełniła obowiązku uwzględnienia w nim wymagań

⁷⁾ Podobnie: Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 maja 2025 r., II SA/Gd 444/24.

ochrony środowiska, w tym ochrony złóż, w celu zabezpieczenia 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 XXV/143/2026 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 24 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Ińsko*, w części wskazanej na wstępie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

Dawid Krystek
II Wicewojewoda Zachodniopomorski