



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.168.6.2025.RJ1

Wrocław, 22 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 5 pkt 3, § 17, § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 3 pkt 6 lit. d we fragmencie „1US”, § 4 ust. 6 we fragmencie „1US”, § 5 ust. 1 pkt 4 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem terenu 1US, dla którego nie ustala się liczby miejsc do parkowania”, § 23 ust. 2 pkt 6, § 29 ust. 2 pkt 1 w zakresie oznaczeń terenów A.1KDD – A.6KDD poprzez wykreślenie symbolu literowego „A”, oraz załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej teren o symbolu 1US, uchwały nr XVI/141/25 Rady Gminy Żórawina z dnia 6 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Bratowice, część A - wieś Zagródkki.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 6 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), art. 64 ust. 2, art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z uchwałą nr XXV/211/21 Rady Gminy Żórawina z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Bratowice, Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr XVI/141/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Bratowice, część A - wieś Zagródkki, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 14 listopada 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 24 listopada 2025 r. (przekazana pismem z dnia 21 listopada 2025 r., znak UG.GNP.6722-4.2024).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 4 ust. 5 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków i wprowadzeniu w uchwale obowiązku prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych dla nowo odkrywanych stanowisk archeologicznych;
- 2) § 17 i załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej teren o symbolu 1US, § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 3 pkt 6 lit. d we fragmencie „1US”, § 4 ust. 6 we fragmencie „1US”, § 5 ust. 1 pkt 4 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem terenu 1US, dla którego nie ustala się liczby miejsc do parkowania” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia

17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianej w planie zabudowy w postaci budynków sportowych i rekreacyjnych na terenie oznaczonym symbolem 1US;

- 3) § 23 ust. 2 pkt 6 oraz § 29 ust. 2 pkt 1 w zakresie oznaczeń terenów A.1KDD – A.6KDD poprzez wykreślenie symbolu literowego „A” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.**

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego, nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością – zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej, a zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych w tym zakresie kompetencji. Uchwała inicjująca procedurę planistyczną podjęta została w dniu 8 czerwca 2021 r., a o opinii i uzgodnienia do projektu planu miejscowego wystąpiono przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), zatem zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej.

I

W § 4 ust. 5 pkt 3 uchwały Rada Gminy Żórawina, określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, oraz ochrony i kształtowania krajobrazu, ustaliła strefę „OW” ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, w której wprowadziła zapis: „3) dla nowoodkrytych stanowisk obowiązują ustalenia jak dla

stanowisk rozpoznanych, tj. konieczność przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych.”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta podjęta została z istotnym naruszeniem przepisów upoważniających.

Na podstawie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2024 r. poz. 2404), zwanym dalej „rozporządzeniem”. W § 4 pkt 5 rozporządzenia określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie zaś z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. W tym miejscu dodać należy, że na terenie objętym uchwałą nr XVI/141/25 została ustanowiona strefa ochrony konserwatorskiej.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Adresat upoważnienia nie może zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

Wskazać należy także, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wprowadza definicji ratowniczych badań archeologicznych. W art. 3 pkt 11 ustawy zawarta jest definicja badań archeologicznych, przez które należy rozumieć działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego. Równocześnie postępowanie w razie odkrycia w trakcie robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu mogącego być zabytkiem wyczerpująco normuje ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 31 i art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Z ustaleń § 4 ust. 5 pkt 3 uchwały Rady Gminy Żórawina wynika, że dla nowo odkrywanych stanowisk obowiązują ustalenia jak dla rozpoznanych t.j. konieczność przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych. Tymczasem ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadza w tym zakresie odmienne regulacje.

Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tej ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 tej ustawy zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy, kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Następnie wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia dokonać oględzin odkrytego przedmiotu (art. 32 ust. 3), a jeśli nie dokona ich w tym terminie,

to przerwane roboty mogą być kontynuowane (art. 32 ust. 4). W zależności od wyników oględzin dokonanych przez konserwatora wydane mogą być trzy rodzaje decyzji. Po pierwsze zatem, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót (art. 32 ust. 5 pkt 1). Po drugie konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia (art. 32 ust. 5 pkt 2). Po trzecie natomiast konserwator może wydać decyzję nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie (art. 32 ust. 5 pkt 3). Decyzja nakazująca przeprowadzenie badań archeologicznych jest zatem wydawana tylko w przypadku gdy odkryty przedmiot jest zabytkiem a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Innymi słowy, nie w każdej sytuacji odkrycie zabytków i obiektów archeologicznych wymagać będzie przeprowadzenia badań archeologicznych, a taka zasada wynika z kwestionowanego zapisu uchwały Rady Gminy, co stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 5 ustawy.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Żórawina, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii oraz modyfikacji upoważnienia ustawowego. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie oraz stanowią modyfikację regulacji ustawowych.

II

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu powinny zawierać zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali

mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 17 uchwały Rada Gminy Żórawina wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem 1US, dla którego jako przeznaczenie podstawowe ustalono: „§ 17. 1. Dla terenu 1US ustala się przeznaczenie – tereny sportu i rekreacji. 2. W zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) dopuszcza się: a) budynki sportowe i rekreacyjne, b) terenowe obiekty sportowe i rekreacyjne; 2) ustala się maksymalną powierzchnię zabudowy na 85% powierzchni działki budowlanej; 3) ustala się minimalną powierzchnię biologicznie czynną, którą należy zagospodarować zielenią, na 5% powierzchni działki budowlanej; 4) ustala się wskaźnik intensywności zabudowy od 0,05 do 1,1; 5) od dróg wyznacza się linie zabudowy z przebiegiem zgodnie z rysunkiem planu w odległości 6m od terenu 5KDD; 6) ustala się: a) maksymalną wysokość zabudowy na 5m, pozostałe gabaryty dowolne, b) dachy: płaskie, jedno, dwu lub wielospadowe, o kącie nachylenia do 45°, lub o nietypowych formach, w kolorach czerwieni, brązów, szarości, czerni lub grafitu.”.

Jednocześnie, Rada Gminy Żórawina w § 5 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, uregulowała minimalną liczbę miejsc do parkowania dla poszczególnych przeznaczeń przewidzianych w planie miejscowym, odstępując jednak od określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla terenu sportu i rekreacji 1US: „ustala się, w całym obszarze objętym planem, obowiązek zapewnienia miejsc do parkowania w liczbie nie mniejszej niż: (...) b) 1 miejsce na każde rozpoczęte 100m² powierzchni użytkowej usług, z wyjątkiem terenu 1US, dla którego nie ustala się liczby miejsc do parkowania”.

Zgodnie z powyższym, nie ustalono minimalnej liczby miejsc parkingowych dla budynków sportowych i rekreacyjnych przewidzianych na terenie sportu i rekreacji 1US.

Jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania. Zgodnie ze wskazanym powyżej, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W ocenie organu nadzoru brak ustalenia w tekście planu miejscowego regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych wobec terenu, na którym przewidziano zabudowę w postaci budynków sportowych i rekreacyjnych, narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia, ustalono ponadto wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu powinny zawierać zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Równocześnie minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego, na skutek zapytania Wojewody Dolnośląskiego, Rada Gminy Żórawina wyjaśniła w piśmie z dnia 16 grudnia 2025 r., znak: BR.0008.14.2025, że cyt. „Zapis wskazujący, że na terenie 1US nie ustala się liczby miejsc do parkowania oznacza, że dopuszcza się dowolność w ilości takich miejsc. Natomiast miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać w takich ilościach, jakie wskazano w przepisach odrębnych dla dróg publicznych, stref zamieszkania i stref ruchu.”.

Odnosząc się do wyjaśnienia Gminy należy podkreślić, iż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenia określają szczegółowo sposób określenia w planie miejscowym miejsc do parkowania, nie przewidując w tym zakresie dowolności. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 września 2024 r., sygn. akt II OSK 2310/23, „Nie budzi wątpliwości, że jeżeli w planie

przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obligatoryjnie należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. (...) Analizując spełnienie przez organ planistyczny wymagań określonych w tym przepisie należy uwzględnić koncepcję zagospodarowania terenu objętego planem i wymagania ładu przestrzennego. Określenie w miejscowym planie danych wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jest obligatoryjne dla konkretnego obszaru w przypadku przeznaczenia go pod określoną zabudowę.”.

Obowiązkiem Rady Gminy jest określenie miejsc parkingowych dla wszystkich przeznaczeń dopuszczonych dla danego terenu. Jak wskazał przy tym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 297/19): „(...) *nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”.*

Brak określenia obligatoryjnego elementu planu stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W tym miejscu należy wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy czy też wymaganej liczby miejsc parkingowych. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych (tak jak w niniejszej sprawie – budynki sportowe i rekreacyjne), to powinien on bezwzględnie określać minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Zaznaczyć jeszcze należy, że nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej ich liczby, tj. podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie (por. NSA w wyroku z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 477/18).

Podkreślić także należy, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wiążą jedynie właścicieli danego terenu, ale także organy, we właściwości których pozostaje wypowiedzanie się w kwestii praw i obowiązków właściciela nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych. Jednym z takich przepisów jest m.in. art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.), zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego m.in. z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego. Jeżeli projekt budowlany byłby niezgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to właściwy organ, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Postanowienia planu miejscowego muszą być zatem jednoznaczne, a stosowanie w tym wypadku jakiegokolwiek pozaliteralnej wykładni przepisów prawa w celu doprecyzowania postanowień planu należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz zapisy uchwały należy stwierdzić, że w przypadku realizacji na terenie 1US zabudowy w postaci budynków sportowych i rekreacyjnych, wskazanych w § 17 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, minimalna ilość miejsc parkingowych nie zostanie zapewniona.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania należy do istotnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Miejscowy plan określa ład przestrzenny, w ramach którego określone w nim przeznaczenia terenów muszą, m. in. zawierać obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określający wymagania dla kształtowanego ładu przestrzennego, wyznacza zatem ogólne regulacje dla każdego inwestora.

W tym stanie rzeczy, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 17 uchwały i załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej teren o symbolu 1US, oraz, z uwagi na powiązanie merytoryczne z terenem

1US, także przepisów § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 3 pkt 6 lit. d we fragmencie „1US”, § 4 ust. 6 we fragmencie „1US”, § 5 ust. 1 pkt 4 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem terenu 1US, dla którego nie ustala się liczby miejsc do parkowania”.

III

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Mianowicie, ustalenie **§ 23 ust. 2 pkt 6** uchwały, zgodnie z którym dla terenu oznaczonego symbolem 5RM „od dróg wyznacza się linie zabudowy z przebiegiem zgodnie z rysunkiem planu - 6m od terenu 1KDD”, jest niezgodne z rysunkiem planu miejscowego. Na rysunku planu miejscowego dla terenu 5RM wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości zarówno 5 m, jak i 6 m od terenu 1KDD.

Przewodniczący Rady Gminy Żórawina w piśmie z dnia 16 grudnia 2025 r., znak BR.0008.14.2025, udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformował m.in. cyt.: „Zawarty w par. 23 ust. 2 pkt 6 uchwały zapis wskazujący, że «od dróg wyznacza się linie zabudowy z przebiegiem zgodnie z rysunkiem planu - 6m od terenu 1KDD» rzeczywiście jest rozbieżny z rysunkiem planu. Ze względu na to, że rysunek planu jest integralną częścią uchwały, wskazanie wartości na rysunku planu jest w zupełności wystarczające.”.

Z kolei, ustalenie **§ 29 ust. 2 pkt 1** uchwały, jest niezgodne z rysunkiem planu miejscowego w zakresie oznaczeń terenów A.1KDD – A.6KDD, ponieważ symbol literowy „A” przypisany w treści uchwały do wskazanych terenów, nie występuje na rysunku planu.

Przewodniczący Rady Gminy Żórawina w piśmie z dnia 16 grudnia 2025 r., znak BR.0008.14.2025, udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformował m.in. cyt.: „Wskazane symbole w par. 29 jest błędem pisarskim wynikłym w trakcie wielokrotnych zmian treści uchwały. Dlatego też dla eliminacji tej rozbieżności proponuje się wykreślenie w trybie nadzorczym z symboli części «A.»”.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej rozbieżności między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają stwierdzenie nieważności § 23 ust. 2 pkt 6 oraz § 29 ust. 2 pkt 1 w zakresie oznaczeń terenów A.1KDD – A.6KDD poprzez wykreślenie symbolu literowego „A” uchwały.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Z treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) wynika, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Według § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia część graficzna projektu planu miejscowego powinna zawierać określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. W myśl § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. *„Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”* (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1795/15). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

W przedmiotowej sprawie odmienne, jak na rysunku planu, ustalenia dotyczące określenia linii zabudowy od dróg (§ 23 ust. 2 pkt 6 uchwały) oraz oznaczeń terenów A.1KDD – A.6KDD (§ 29 ust. 2 pkt 1) uchwały, powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie, uchwała w tym zakresie jest nieczytelna, ponieważ jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści.

W związku z powyższym, uwzględniając również ww. wyjaśnienia przedstawione przez Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 23 ust. 2 pkt 6 oraz § 29 ust. 2 pkt 1 w zakresie oznaczeń terenów A.1KDD – A.6KDD poprzez wykreślenie symbolu literowego „A” uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska