



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.128.1.2025.MW3

Wrocław, 29 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6. ust. 2 pkt 1 uchwały nr XVII/125/25 Rady Gminy Sulików z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 53, 54/2, obręb Mała Wieś Dolna.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 czerwca 2025 r. Rada Gminy Sulików podjęła uchwałę nr XVII/125/25 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 53, 54/2, obręb Mała Wieś Dolna, dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 czerwca 2025 r. Natomiast dokumentacja prac planistycznych wpłynęła w dniu 4 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 6 ust. 2 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej jako: „upzp”, 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), dalej jako: „rozporządzenie”, polegającym na braku określenia obligatoryjnego wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla dopuszczonych w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu 1US usług handlu, gastronomii lub innych związanych z przeznaczeniem podstawowym.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 upzp. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 upzp, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Sulików, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 upzp, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 upzp 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.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Sulików, w § 6 uchwały wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 1US. W ust. 1 ustalono przeznaczenie podstawowe terenu 1US jako tereny usług sportu i rekreacji, w szczególności obiekty i urządzenia strzelnicy sportowej. W § 6 ust. 2 uchwały ustalono przeznaczenie uzupełniające terenu 1US jako: 1) usługi handlu, gastronomii lub inne związane z przeznaczeniem podstawowym; 2) obiekty małej architektury; 3) parkingi i miejsca postojowe; 4) infrastruktura techniczna.

Zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały, w planie ustalono podstawowe przeznaczenie i oznaczono je symbolem literowym na rysunku planu. Podstawowe przeznaczenie terenu winno stać się w trakcie realizacji ustaleń planu dominującą, obligatoryjną formą wykorzystania terenu, zajmującą minimum 70% jego powierzchni, chyba że z przepisów szczegółowych wynika inaczej. W ramach przeznaczenia podstawowego mieszczą się elementy zagospodarowania towarzyszącego, które warunkują prawidłową realizację funkcji podstawowej lub ją wzbogacające, w tym zabudowa towarzysząca, miejsca postojowe, dojścia i dojazdy, place zabaw i zieleni.

Zgodnie z definicją zamieszczoną w § 5 ust. 3 uchwały, przez przeznaczenie uzupełniające rozumie się przeznaczenie opcjonalne, uzupełniające lub wzbogacające przeznaczenie podstawowe, które nie może zajmować więcej niż 30% powierzchni terenu.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp 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.

Z powołanym przepisem koresponduje § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenie stanowiący, że ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Realizując ustawowy wymóg określenia powyższych parametrów, Rada Gminy Sulików w § 6 ust. 4 uchwały ustaliła maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy: 1) dla budynków przeznaczenia podstawowego – 6 m; 2) dla zabudowy towarzyszącej – 4 m przy dachu płaskim i 5 m przy dachu stromym.

W odpowiedzi na zastrzeżenia Wojewody Dolnośląskiego, dotyczące braku ustalenia w przedmiotowym planie maksymalnej wysokości zabudowy dla przeznaczenia uzupełniającego terenu 1US, Rada Gminy Sulików - wskazując na zawartą w uchwale definicję przeznaczenia uzupełniającego - wyjaśniła, że maksymalna wysokość zabudowy, która została określona w § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały, odnosi się również dla budynków realizowanych w ramach przeznaczenia uzupełniającego.

Zatem powołując się na zdefiniowane w uchwale pojęcie przeznaczenia uzupełniającego, Rada Gminy Sulików wskazała, że ustalenia dotyczące wysokości zabudowy ustalone dla usług sportu i rekreacji, w szczególności obiektów i urządzeń strzelnicy sportowej przewidzianych w ramach przeznaczenia podstawowego terenu 1US, mają zastosowanie również do usług przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego tego terenu, tj. handlu, gastronomii lub innych związanych z przeznaczeniem podstawowym.

Podkreślić należy, że Rada Gminy Sulików w przedmiotowym planie zdecydowała się rozróżnić usługi, jakie mogą być realizowane na terenie 1US w ramach przeznaczenia podstawowego (usługi sportu i rekreacji, w szczególności obiekty i urządzenia strzelnicy sportowej) od usług, które mogą być realizowane na tym terenie jedynie w ramach przeznaczenia uzupełniającego (usługi handlu, gastronomii lub inne związane z przeznaczeniem podstawowym). Jeśli zatem Rada Gminy wyraźnie wskazuje rodzaje usług, jakie można realizować na danym terenie w ramach przeznaczenia podstawowego i w ramach przeznaczenia uzupełniającego, to w sposób jednoznaczny świadczy to o celowym rozróżnieniu tych przeznaczeń.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że z żadnej regulacji przedmiotowego planu miejscowego nie wynika, że postanowienia w zakresie wysokości zabudowy ustalone dla usług sportu i rekreacji, w tym dla obiektów i urządzeń strzelnicy sportowej, przewidzianych w ramach przeznaczenia podstawowego terenu 1US, mogą mieć zastosowanie również do przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego tego terenu usług handlu, gastronomii lub innych związanych z przeznaczeniem podstawowym. Poglądu takiego nie można bowiem wywodzić ani z literalnego brzmienia uchwały, ani nawet przy stosowaniu reguł wykładni.

Powyższe ustalenia wynikają wyłącznie z pisemnych wyjaśnień Rady Gminy Sulików, a zatem żaden z adresatów planu miejscowego, na etapie jego wykonywania, nie będzie posiadał wiedzy o takim sposobie ustalania parametru wysokości zabudowy w przypadku sytuowania zabudowy stanowiącej przeznaczenie uzupełniające. Podkreślić przy tym 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), zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu

projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli projekt budowlany byłby niezgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to właściwy organ, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. 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. Obowiązek redagowania treści przepisów prawa miejscowego w takiej formie, aby w sposób dokładny i zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje uchwałodawcy wynika z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 poz. 283).

Zatem jeśli intencją uchwałodawcy było, by wysokość zabudowy ustalona dla zabudowy realizowanej według przeznaczenia podstawowego danego terenu determinowała również wysokość zabudowy właściwej dla przeznaczenia uzupełniającego, a więc funkcji towarzyszącej podstawowemu sposobowi użytkowania terenu, to powinno to zostać w uchwale jednoznacznie wyartykułowane. W przeciwnym wypadku brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku ustalania wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy wskaźnik ustalony dla przeznaczenia podstawowego może mieć zastosowanie również w przypadku zabudowy przewidzianej dla przeznaczenia uzupełniającego.

Podkreślić również należy, że w § 5 ust. 2 zdanie trzecie uchwały przewidziano, że w ramach przeznaczenia podstawowego mieszczą się elementy zagospodarowania towarzyszącego, które warunkują prawidłową realizację funkcji podstawowej lub ją wzbogacające, w tym zabudowa towarzysząca, miejsca postojowe, dojścia i dojazdy, place zabaw i zieleń. Zgodnie z § 4 pkt 3 uchwały, ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o zabudowie towarzyszącej - należy przez to rozumieć samodzielne budynki i wiaty mieszczące funkcje garażowe i gospodarcze, kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej oraz altany ogrodowe. W § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały ustalono maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy towarzyszącej – 4 m przy dachu płaskim i 5 m przy dachu stromym.

Z przepisów uchwały wyraźnie zatem wynika, że od przeznaczenia uzupełniającego należy odróżnić zabudowę towarzyszącą przewidzianą jako element przeznaczenia podstawowego (§ 5 ust. 2 uchwały). Ustalona w § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały maksymalna dopuszczalna wysokość zabudowy towarzyszącej stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały, określającego maksymalną wysokość zabudowy w ramach przeznaczenia podstawowego. Przepis § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały, jako mający charakter wyjątku od regulacji określonej w § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały, winien podlegać ścisłej wykładni (zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*). Wobec tego także § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały nie znajdzie zastosowania do określenia wysokości zabudowy usługowej przewidzianej w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu 1US.

Nie sposób wobec tego z przedmiotowej uchwały wyinterpretować jakiegokolwiek normy określającej wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy dla dopuszczonej na terenie 1 US zabudowy uzupełniającej (usługi handlu, gastronomii lub innych związane z przeznaczeniem podstawowym).

Obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 upzp nie jest 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 jej kształtowania.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi więc określać maksymalną wysokość zabudowy, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2016 r., IV SA/Po 321/16). Zatem nieokreślenie wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla dopuszczonej w planie miejscowym zabudowy uzupełniającej (w tym budynków), przy jednoczesnym braku jakiś szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby taki stan rzeczy, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności miejscowego planu w części.

Stanowisko organu nadzoru jest spójne z dotychczasowym orzecznictwem w tym zakresie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 773/19) Sąd ten wskazał, że: „Nie określono natomiast maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków mieszkaniowych, także dopuszczonych na tym terenie. Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją organu, że nie było takiej potrzeby, gdyż dopuszczenie tej zabudowy jako uzupełniającej oznacza, że funkcja mieszkaniowa może istnieć tylko jako uzupełniająca w budynkach usługowych. Powyższe stanowisko nie znajduje potwierdzenia choćby w literalnym brzmieniu § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w którym wyraźnie mowa jest o zabudowie mieszkaniowej a nie o lokalach mieszkalnych w budynkach usługowych. (...) W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jeżeli w planie przewidziane zostały tereny przeznaczone do określonej zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem nieważności, gdyż brak ten uniemożliwiać może danego rodzaju zabudowę, pomimo jej dopuszczenia w planie”.

Raz jeszcze podkreślić należy, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy stanowi obowiązkowy element treści planu miejscowego. W tych warunkach opisane wyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska