



ROZSTRZYGNIĘCIE 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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 12. ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „– w odległości 5 m licząc od osi linii (łączna szerokość pasa 10 m)” oraz § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „w odległości 3 m licząc od osi linii (łączna szerokość strefy ochronnej wynosi 6 m)” uchwały nr XX/189/26 Rady Gminy Żórawina z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie geodezyjnym Brzeście.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 31 marca 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 3, art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), 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 XXXV/328/22 Rady Gminy Żórawina z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie geodezyjnym Brzeście, Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr XX/189/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie geodezyjnym Brzeście, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 7 kwietnia 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia). Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 13 kwietnia 2026 r.

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 § 12 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „– w odległości 5 m licząc od osi linii (łączna szerokość pasa 10 m)” oraz § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „w odległości 3 m licząc od osi linii (łączna szerokość strefy ochronnej wynosi 6 m)” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą” i § 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), 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).

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Mianowicie, ustalenie § 12 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały, zgodnie z którym „1. Napowietrzne linie elektroenergetyczne: 1) ustala się pasy technologiczne od napowietrznych linii elektroenergetycznych: a) od napowietrznej przesyłowej linii elektroenergetycznej WN 110kV – w odległości 5 m licząc od osi linii (łącznie szerokość pasa 10 m), b) od napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia SN 20kV w odległości 3 m licząc od osi linii (łącznie szerokość strefy ochronnej wynosi 6m).”, jest niezgodne z rysunkiem planu miejscowego. Na załączniku nr 1 do uchwały nr XX/189/26 (rysunku planu), wskazano bowiem, że dla linii WN 110kV pas technologiczny wynosi 11 m od osi linii (łącznie szerokość 22 m), a dla linii SN 20kV pas technologiczny wynosi 7 m od osi linii (łącznie szerokość 14 m).

Przewodniczący Rady Gminy Żórawina w piśmie z dnia 11 maja 2026 r., znak BR.0711.10.2026, udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformował m.in. cyt.: „(...) wyjaśniam, że parametry szerokości pasa technologicznego napowietrznych linii elektroenergetycznych 110kV i 20SNkV wskazane w § 12 ust. 1 uchwały odmiennie od znajdujących się na rysunku planu są omyłką pisarską wynikającą z faktu, że we wcześniej sporządzanych opracowaniach urbanistycznych takie parametry były wnioskowane (w ubiegłych latach) przez zarządcę sieci. Właściwe parametry, zgodne z późniejszymi wnioskami zarządcy sieci znajdują się na rysunku planu.”.

W ocenie organu nadzoru wskazana wyżej rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „– w odległości 5 m licząc od osi linii (łącznie szerokość pasa 10 m)” oraz § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „w odległości 3 m licząc od osi linii (łącznie szerokość strefy ochronnej wynosi 6 m)”.

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, ustalenie dotyczące określenia szerokości pasów technologicznych od napowietrznych linii elektroenergetycznych WN 110kV i SN 20kV (§ 12 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały), powoduje, 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 planu.

W związku z powyższym, uwzględniając również ww. wyjaśnienia przedstawione przez Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „– w odległości 5 m licząc od osi linii (łączna szerokość pasa 10 m)” oraz § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „w odległości 3 m licząc od osi linii (łączna szerokość strefy ochronnej wynosi 6 m)” 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