



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4121.127.17.2026.MS6

Wrocław, 22 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

§ 22. uchwały nr XXXIV/359/26 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Karszów (dz. nr 35/1) oraz załącznik graficzny do uchwały w zakresie terenu o symbolu 1RZP.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina, na sesji w dniu 26 maja 2026 r., podjęła uchwałę nr XXXIV/359/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Karszów (dz. nr 35/1).

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538) oraz § 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), poprzez brak określenia dla terenu oznaczonego symbolem 1RZP, obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, tj. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Strzelina, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z wymogami określonymi w § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że parametry wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią obligatoryjną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury przyjęcie w uchwale planistycznej możliwości zabudowy terenu obiektami kubaturowymi jest okolicznością skutkującą obowiązkiem zawarcia w uchwale wytycznych ze wskazanego przepisu. Wówczas gdy w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zob. wyrok WSA w Opolu z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Op 216/21). Brak któregośkolwiek z wymaganych ustaleń – w tym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności. Brak określenia obligatoryjnych parametrów urbanistycznych stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 27 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 567/12; wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Go 176/22, z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 352/18; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 711/19).

Przewidziany w przedmiotowej uchwale teren 1RZP posiada przeznaczenie podstawowe - teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych z dopuszczeniem realizacji zagospodarowania oraz urządzeń i obiektów towarzyszących, zapewniających prawidłowe korzystanie z tego terenu zgodnie z jego przeznaczeniem, z zastrzeżeniem zgodności z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych: 1) infrastruktury technicznej; 2) dojazdów wewnętrznych, dojeżdż, ciągów pieszych i rowerowych; 3) miejsc postojowych; 4) budowli terenowych takich, jak: podjazdy, schody, rampy, mury oporowe; 5) zieleni urządzonej (§ 22 ust. 1 i ust. 2 uchwały).

Wobec tego należało dla nich określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl § 22 ust. 4 analizowanej uchwały dla terenów oznaczonych na części graficznej symbolem 1RZP ustala się następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: „4. Na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy: 1) obowiązuje zabudowa w układzie wolno stojącym; 2) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 40% powierzchni działki budowlanej; 3) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 20% powierzchni działki budowlanej; 4) intensywność zabudowy: a) minimalna: 0, b) maksymalna: 1,0; 5) nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu; 6) maksymalna wysokość zabudowy: a) dla budynków – 12m, b) dla budowli: - wiaty, altany - 5m, - pozostałe - 15m; 7) zasady kształtowania dachów: a) dachy symetryczne dwuspadowe, o kącie nachylenia głównych połaci od 15° do 45°, b) ustala się stosowanie pokryć dachowych z dachówki lub z materiału imitującego pokrycie dachówką, w matowym kolorze ceglastym, brązowym, szarym, grafitowym lub czarnym, c) dla obiektów budowlanych hal namiotowych obowiązuje stosowanie pokryć dachowych dwuspadowych, d) dopuszcza się odstępstwo od wymogów określonych w lit. a, b, dla wiat oraz elementów budynków takich jak: ganki, werandy, wykusze, przekrycia tarasów.”

Organ nadzoru zauważa, że w § 22 ust. 4 pkt 4 analizowanej uchwały, wbrew art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla terenu 1RZP ustalono wskaźnik maksymalny i minimalny intensywności zabudowy, natomiast nie ustalono maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy.

Mając na uwadze ww. braki Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 13 lipca 2026 r. (znak pisma: PNK-N.4131.4131.127.17.2026.MS6) wystąpił do Rady Miejskiej Strzelina z prośbą o wyjaśnienia. W wyjaśnieniach stwierdzono, że: „W § 22 ust. 4 pkt 4 przedmiotowej uchwały, zgodnie z zamierzeniem i wielkością parametrów, został ustalony wskaźnik maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, analogicznie jak w § 20 i § 21. Natomiast przez przypadek w trakcie procedury planistycznej zostało usunięte słowo „nadziemna” i w efekcie czego została ustalona maksymalna i minimalna intensywności zabudowy.”

Odnosząc się do wyjaśnień Rady Miasta Strzelina z dnia 17 lipca 2026 r. (znak pisma: BRM.0004.47.2026), wskazać trzeba, że zarzutem stawianym w stosunku do analizowanej uchwały jest brak określenia ustawowych, obligatoryjnych elementów miejscowego planu, tj. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenu 1RZP, czego Rada nie kwestionuje wskazując na błędy w procedurze uchwalania.

Należy wyjaśnić, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa 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), dalej jako: „ustawa zmieniająca”. Przed wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W znowelizowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wprowadził wymóg określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy w miejsce dotychczasowej intensywności zabudowy rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Wszczęcie postępowania planistycznego dotyczącego analizowanej uchwały nastąpiło uchwałą nr LXXII/907/24 z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Karszów (dz. nr 35/1). Nie budzi wobec tego wątpliwości, że zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu znowelizowanym. Dla terenu 1RZP należało więc obligatoryjnie ustalić maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy.

W celu ułatwienia ustalenia zasad kształtowania zabudowy na nowych warunkach ustawodawca wprowadził definicje legalne: „intensywności zabudowy”, „nadziemnej intensywności zabudowy”, „powierzchni kondygnacji” i „kondygnacji nadziemnej” (zob. art. 2 pkt 31-34 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Zgodnie z art. 2 pkt 31 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, intensywność zabudowy, to stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, natomiast w art. 2 pkt 32 ustawa definiuje nadziemną intensywność zabudowy, jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

Przy czym przez powierzchnię kondygnacji należy rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów (art. 2 pkt 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), natomiast przez kondygnację nadziemną należy rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle (art. 2 pkt 34 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W ramach nowelizacji rozróżniono zatem parametr „intensywności zabudowy” od „nadziemnej intensywności zabudowy”. Definiując pojęcie „intensywności zabudowy” doprecyzowano (jak zresztą wcześniej wskazywano w dominującej części orzecznictwa), że do obliczania tego parametru bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, a nie tylko kondygnacje nadziemne. Jak wynika z uzasadnienia ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 3097), było to podyktowane tym, że w poprzednim stanie prawnym występowały rozbieżności interpretacyjne dotyczące pojęcia „intensywności zabudowy”. Niemniej zmiany nie ograniczono do tego doprecyzowania. Dostrzegając potrzebę kształtowania możliwości zabudowy zarówno poprzez ogólną intensywność obejmującą także kondygnacje podziemne oraz intensywność postrzeganą w przestrzeni, czyli intensywność obejmującą wyłącznie kondygnacje nadziemne, wprowadzono dedykowany tej ostatniej parametr – nadziemną intensywność zabudowy, wskazując różne odniesienia w przypadku planu i decyzji.

Celowo wobec tego ustawą zmieniającą wprowadzono rozróżnienie pojęcia intensywności zabudowy i pojęcia nadziemnej intensywności zabudowy, aby doprecyzować, że do obliczania parametru intensywności

zabudowy bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, zaś do parametru nadziemnej intensywności zabudowy tylko kondygnacje nadziemne.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym w zależności od potrzeb dopuszczono możliwość określenia maksymalnej intensywności zabudowy. Zatem jedynie na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy, dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określić wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, który dotyczy wszystkich kondygnacji. Obligatoryjne jest natomiast określenie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, dotyczących jedynie nadziemnych kondygnacji budynków.

Wobec tego w przedmiotowej uchwale, wyznaczona dla terenu oznaczonego symbolem 1RZP, maksymalna intensywność zabudowy jest jedynie fakultatywnym elementem planu miejscowego, o czym stanowi art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji podjęta uchwała nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, dla terenu oznaczonego symbolem 1RZP. W związku z powyższym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze 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