



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.127.13.2026.MS6

Wrocław, 16 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

§ 18. ust. 4 pkt 7 lit. b we fragmencie „wiat” uchwały nr XXXIV/355/26 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości BROŻEC.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 26 maja 2026 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/355/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości BROŻEC, zwaną dalej „uchwałą”.

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

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b we fragmencie „wiat” uchwały nr XXXIV/355/26 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości BROŻEC z istotnym naruszeniem art. 28 w zw. z 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), zwanej dalej ustawą i § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu do planu sprzecznych ustaleń dotyczących geometrii dachów dla wiat.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, oraz uchwałę Nr IX/116/19 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości BROŻEC. Uchwałę podjęto po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin”, zatwierdzonego uchwałą Nr XXIII/311/16 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 28 czerwca 2016 r. (ze zm.).

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 (dalej „ustawa”). 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 pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Strzelinie, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 ust. 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (dalej „ustawa zmieniająca”) - do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie. W gminie Strzelin w chwili podejmowania przedmiotowej uchwały nie funkcjonował plan ogólny, a zatem w omawianym przypadku zastosowanie znajduje art. 15 ust. 1 ustawy w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4; 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania; 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy” oraz art. 20 ust. 1 ustawy w brzmieniu: „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.”

Rada Miejska w Strzelinie regulując w § 18 uchwały szczegółowe postanowienia dotyczące terenu zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem 1RZM-RZP, w ust. 4 w zakresie ustalenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, uregulowała wymogi dotyczące geometrii dachów: „7) ustala się geometrię dachów na:

- a) dwuspadowe, symetryczne, o kącie nachylenia głównych połaci dachowych od 38°, z zastrzeżeniem lit. b i c;
- b) jednospadowe lub dwuspadowe, o kącie nachylenia głównych połaci dachowych od 25°, albo płaskie, o kącie nachylenia poniżej 10°, dla wiat, garaży, budynków gospodarczych i budynków inwentarskich;
- c) jednospadowe lub dwuspadowe o dowolnym kącie nachylenia głównych połaci dachowych dla wiat.”.

W § 18 ust. 4 pkt 7 uchwały wprowadzono ustalenia dotyczące geometrii dachów, przyjmując dwukrotnie ustalenia dla wiat.

W § 18 ust. 4 pkt 7 lit. c uchwały, dopuszczono dla wiat dachy „jednospadowe lub dwuspadowe o dowolnym kącie nachylenia głównych połaci dachowych”, a w § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b uchwały, „jednospadowe lub dwuspadowe, o kącie nachylenia głównych połaci dachowych od 25°, albo płaskie, o kącie nachylenia poniżej 10°”.

Tym samy wprowadzono sprzeczne ustalenia dla wiat w zakresie geometrii dachów.

W ocenie organu nadzoru sprzeczne ustalenia w treści uchwały stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru wystąpił do Rady Miasta Strzelin o wyjaśnienie tych rozbieżności. Przewodniczący Rady Miejskiej pismem znak: BRM.0004.45.2026 z dnia 13 lipca 2026 r. stwierdził, że „Odnosząc się do rozbieżności pomiędzy § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b i lit. c uchwały wyjaśniam, że powstała ona na skutek oczywistej omyłki redakcyjnej podczas przygotowywania ostatecznej wersji projektu uchwały przed jej uchwaleniem. Na etapie opiniowania i uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również podczas konsultacji społecznych, § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b miał następujące brzmienie: „jednospadowe lub dwuspadowe, o kącie nachylenia głównych połaci dachowych od 25°, albo płaskie, o kącie nachylenia poniżej 10°, dla garaży, budynków gospodarczych i budynków inwentarskich”. Natomiast odrębne zasady dotyczące geometrii dachów wiat zostały określone wyłącznie w § 18 ust. 4 pkt 7 lit. c, poprzez dopuszczenie dachów jednospadowych lub dwuspadowych o dowolnym kącie nachylenia głównych połaci dachowych. Takie rozdzielenie regulacji odzwierciedlało zamierzoną koncepcję planistyczną i było przedmiotem całej procedury planistycznej, która obejmowała opiniowanie, uzgodnienia oraz konsultacje społeczne projektu planu miejscowego. W ostatecznej redakcji projektu uchwały do treści § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b omyłkowo dodano wyraz „wiat”, co spowodowało niezamierzone objęcie tej kategorii obiektów zakresem obu jednostek redakcyjnych oraz powstanie dostrzeżonej kolizji pomiędzy lit. b i lit. c. Zmiana ta nie stanowiła wyniku merytorycznej decyzji organu planistycznego ani nie była poprzedzona zmianą

przyjętych rozwiązań urbanistycznych. Miała charakter wyłącznie redakcyjny i nie odzwierciedla rzeczywistej intencji projektodawcy oraz organu stanowiącego, którą było pozostawienie dla wiat regulacji określonej w § 18 ust. 4 pkt 7 lit. c. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że rzeczywistą intencją organu planistycznego było dopuszczenie dla wiat dachów jednospadowych lub dwuspadowych o dowolnym kącie nachylenia głównych połaci dachowych, co zostało wyrażone w § 18 ust. 4 pkt 7 lit. c uchwały i odpowiada treści projektu planu będącego przedmiotem opiniowania, uzgodnień oraz konsultacji społecznych. Dodanie wyrazu „wiat” do treści § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b nie zmieniło zamierzonego sposobu uregulowania geometrii dachów tych obiektów, gdyż kwestia ta została odrębnie i wprost uregulowana w lit. c, odnoszącej się wyłącznie do wiat. W ocenie tut. Organu okoliczność ta przemawia za uznaniem, że stwierdzona nieścisłość ma charakter wyłącznie redakcyjny i nie prowadzi do zmiany przyjętych rozwiązań planistycznych ani do powstania odmiennego od zamierzonego sposobu kształtowania zabudowy w zakresie geometrii dachów wiat.”.

W kontekście wyjaśnień Rady Miejskiej w Strzelinie celowe i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 18 ust 4 pkt 7 lit b uchwały we fragmencie „wiat”, jako zbędnego i błędnie wprowadzonego w treści uchwały.

Zauważyć należy, że 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, 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, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej 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.

Ponadto, 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. Zgodnie zaś 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, 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 stanowią obligatoryjną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Równocześnie zapisy uchwały regulujące powyższe zasady nie mogą wprowadzać adresata w błąd, co do rzeczywistej treści uchwały, a tym bardziej być ze sobą sprzeczne.

W przedmiotowej sprawie, sprzeczne ustalenia w treści uchwały dotyczące geometrii dachów wiat, dopuszczonych na terenie zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”.

Tym samym zasadnym i celowym, a równocześnie wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 18 ust. 4 pkt 7 lit. b uchwały jedynie we fragmencie „wiat”, jako błędnie wprowadzonym w treści 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