



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 grudnia 2025 r.

Poz. 5377

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.150.2.2025.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 grudnia 2025 r.

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**

§ 4 ust. 1 pkt 2 i 3, § 7 pkt 3 lit. b, § 10 pkt 1 we fragmencie „MN-U, MNW-U”, § 12 pkt 4 lit. b, § 14 we fragmencie „MN-U, MNW-U”, § 16, § 17, § 21 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „od 6 m do 18 m” oraz załącznika nr 1 w części obejmującej tereny 1MN-U, 1MNW-U uchwały nr XXIII/109/25 Rady Gminy Wińsko z dnia 29 października 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Wińsko i Kleszczowice.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2025 r. Rada Gminy Wińsko podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Wińsko i Kleszczowice, dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru wraz z dokumentacją prac planistycznych w dniu 13 listopada 2025 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:**

- § 4 ust. 1 pkt 2 i 3, § 7 pkt 3 lit. b, § 10 pkt 1 we fragmencie „MN-U, MNW-U”, § 12 pkt 4 lit. b, § 14 we fragmencie „MN-U, MNW-U”, § 16, § 17, § 21 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „od 6 m do 18 m” oraz załącznika nr 1 w części obejmującej tereny 1MN-U i 1MNW-U 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 przeznaczenia podstawowego terenów 1MN-U i 1MNW-U w zakresie usług,
- § 21 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „od 6 m do 18 m” z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na wprowadzeniu do planu sprzecznych ustaleń pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej załącznikiem graficznym.

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 Wińsko, 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 Wińsko w § 16 i § 17 uchwały wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U i 1MNW-U. W § 16 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały ustalono przeznaczenia podstawowe dla tych terenów jako teren usług z wykluczeniem usług handlu wielkopowierzchniowego oraz usług mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, klasa przeznaczenia podstawowego – jest to część przeznaczenia terenu, która przeważa na danym terenie wydzielonym w planie liniami rozgraniczającymi; w przypadkach ustalenia więcej niż jednej kategorii przeznaczenia podstawowego, wszystkie wymienione kategorie mogą wystąpić łącznie lub odrębnie w granicach poszczególnych nieruchomości położonych w granicach 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 rozporządzenia 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 maksymalnej wysokości zabudowy, Rada Gminy Wińsko w § 16 ust. 2 pkt 4 uchwały ustaliła dla terenu oznaczonego symbolem 1MN-U, że „wysokość zabudowy nie może przekraczać 10 m budynków mieszkalnych, 6 m budynków gospodarczych i budowli”. Podobnie zgodnie z § 17 ust. 2 pkt 4 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1MNW-U „wysokość zabudowy nie może przekraczać 10 m budynków mieszkalnych, 6 m budynków gospodarczych i budowli”.

Tym samym, mimo że zgodnie z ustaleniami planu tereny usług mogą występować w jego granicach jako samodzielne przeznaczenie, Rada nie określiła dla tego przeznaczenia obligatoryjnego wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U i 1MNW-U.

W piśmie IZR.6722.1.13.2024 z dnia 10 grudnia 2025 r. Gmina Wińsko oświadczyła, że w zakresie braku zapisu dotyczącego maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów usługowych w § 16 i § 17 oznaczonych symbolami; 1 MNW-U, 2MNW-U informuje, iż brak w/w zapisu wynika z niezamierzonego błędu.

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 dopuszczalnej w planie miejscowym zabudowy (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 sądów administracyjnych 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: „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 nieważnością, gdyż brak ten uniemożliwiać może danego rodzaju zabudowę, pomimo jej dopuszczenia w planie”.

Reasumując, określenie maksymalnej wysokości zabudowy stanowi obowiązkowy element treści planu miejscowego. W ustalonym stanie faktycznym opisane wyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności regulacji dotyczących całego terenu, do którego się odnosi. W przedmiotowej sprawie są to tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1MN-U i 1MNW-U. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności nie tylko § 16 i § 17 uchwały - regulującego szczegółowe ustalenia dla terenów 1MN-U i 1MNW-U oraz załącznika nr 1 do uchwały (rysunku planu) w części oznaczonej symbolami 1MN-U i 1MNW-U, ale także wszystkich innych części uchwały odnoszących się bezpośrednio do wyżej wskazanych terenów, czyli § 4 ust. 1 pkt 2 i 3, § 7 pkt 3 lit. b, § 10 pkt 1 we fragmencie „MN-U, MNW-U”, § 12 pkt 4 lit. b, § 14 we fragmencie „MN-U, MNW-U”.

Mocą przedmiotowej uchwały w § 21 ust. 2 pkt 1 Rada Gminy Wińsko ustaliła dla terenu oznaczonego symbolem 1KR (terenu komunikacji drogowej wewnętrznej) szerokość w liniach rozgraniczających od 6 m do 18 m, zgodnie z rysunkiem planu. W ocenie organu nadzoru szerokości wskazane w § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały różnią się od tych, które zostały wyrysowane na rysunku planu.

W wskazanym już wyżej piśmie IZR.6722.1.13.2024 Gmina Wińsko oświadczyła, że „szerokość drogi 1KR, która stanowi fragment istniejącej drogi wewnętrznej została w § 21 ust. 2 pkt 1 błędnie określona. Parametry są zgodne z rysunkiem planu.”.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność pomiędzy tekstem a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały we fragmencie „od 6 m do 18 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, 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. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji stanowią obligatoryjną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zapisy uchwały regulujące powyższe zasady nie mogą wprowadzać adresata w błąd, co do rzeczywistej treści uchwał.

W przedmiotowej sprawie sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej załącznikiem graficznym powoduje, 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”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 sierpnia 2024 r. (sygn. akt II SA/Wr 286/24) orzekając w przedmiocie naruszenia prawa o tożsamym charakterze jak omawiane wskazał że „uchwała w zakresie ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być spójna w całości, tj. część tekstowa i graficzna nie mogą prezentować sprzecznych ze sobą treści. Taki stan rzeczy niewątpliwie w sposób istotny jest sprzeczny z zasadami dobrej legislacji. Tymczasem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym.”

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**