



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 5443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.40.9.2025.KP WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 190.XXVII.2025 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 29 października 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ulicy Goduszyńskiej w Jeleniej Górze, w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1MN-U i 2MN-U.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, na sesji w dniu 29 października 2025 r., podjęła uchwałę nr 190.XXVII.2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ulicy Goduszyńskiej w Jeleniej Górze.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 listopada 2025 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 2024 r. poz. 1130, ze zm.) 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 terenów oznaczonych symbolami 1MN-U i 2MN-U, 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 Jeleniej Góry, 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 dnia 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).

Przewidziane w przedmiotowej uchwale tereny 1MN-U i 2MN-U posiadają przeznaczenie podstawowe pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (§ 22 pkt 1 analizowanej uchwały) oraz przeznaczenie uzupełniające pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wolnostojącej (§ 22 pkt 2 analizowanej 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 analizowanej uchwały dla terenów oznaczonych na części graficznej symbolami 1MN-U i 2MN-U ustala się następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) maksymalna wysokość zabudowy – 10,5 m; b) intensywność zabudowy w przedziale: 0,001 – 1,0; c) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 60%; d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 25%; e) maksymalna szerokość elewacji frontowej – 35 m; f) geometria dachów budynków: symetryczne, dwuspadowe, o kącie nachylenia połaci od 30° do 55°.

Organ nadzoru zauważa, że w § 22 analizowanej uchwały, wbrew art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla terenów 1MN-U i 2MN-U 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 1 grudnia 2025 r. (znak pisma: PNK-N.4131.40.9.2025.KP) wystąpił do Rady Miejskiej Jeleniej Góry z prośbą o wyjaśnienia. Odnosząc się do wyjaśnień Miasta Jelenia Góra z dnia 8 grudnia 2025 r. (znak pisma: RAB.6721.3.2024), które wpłynęły do DUW we Wrocławiu w dniu 8 grudnia 2025 r. wskazać trzeba, że w wystąpieniu skierowanym do Rady Miejskiej Jeleniej Góry nie kwestionowano możliwości i prawidłowości określenia fakultatywnych elementów planu, tj. wskaźników intensywności zabudowy. Zarzutem stawianym w stosunku do analizowanej uchwały jest brak określenia ustawowych, obligatoryjnych elementów miejscowego planu, tj. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy.

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 34.VI.2024 Rady Miejskiej w Jeleniej Górze z dnia 3 lipca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ulicy Goduszyńskiej w Jeleniej Górze. Nie budzi wobec tego wątpliwości, że zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu znowelizowanym. Dla terenów 1MN-U i 2MN-U 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 rozróznilo 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 uzasadnieniu projektu 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 rozróznilenie 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 określenie 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 terenów oznaczonych symbolami 1MN-U i 2MN-U, maksymalna intensywność zabudowy jest 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 terenów oznaczonych symbolami 1MN-U i 2MN-U. 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.

Ponieważ analizowana uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry obejmuje swoim zakresem przedmiotowym tereny oznaczone symbolami 1MN-U i 2MN-U oraz teren drogi wewnętrznej (1KR), która służy zapewnieniu komunikacji dla terenów 1MN-U i 2MN-U, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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