



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lutego 2026 r.

Poz. 633

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.9.2.2026.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2026 r.

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

§ 10, § 15 ust. 1 pkt 3 lit. f we fragmencie; „obiektów małej architektury” uchwały nr XXV/132/2025 Rady Gminy Borów z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 70/2 w miejscowości Piotrków Borowski.

Uzasadnienie

Rada Gminy Borów na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), w związku z uchwałą nr III/16/2024 z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki nr 70 w miejscowości Piotrków Borowski oraz w związku z art. 67 ust. 3 pkt. 2 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), po stwierdzeniu, że zmiana planu miejscowego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Borów zatwierdzonego uchwałą nr LX/372/2024 z dnia 28 marca 2024 roku, podjęła uchwałę nr XXV/132/2025 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 70/2 w miejscowości Piotrków Borowski, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 10 uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla zabudowy zagrodowej i dla terenu produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, podczas gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne;

- § 15 ust. 1 pkt 3 lit. f uchwały we fragmencie „obiektów małej architektury” z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na uregulowaniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

W związku z faktem, że Gmina Borów nie posiada jeszcze planu ogólnego gminy do kwestionowanej uchwały ma zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. 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, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Borów, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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).

I

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Borów uchwaliła **zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 70/2 w miejscowości Piotrków Borowski. Zgodne z § 4 uchwały** na terenie objętym planem ustalono przeznaczenia terenu teren zabudowy zagrodowej – o symbolu RZM oraz teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych – o symbolu RZP. W § 10 uchwały Rada Gminy określiła zaś szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dotyczące całego obszaru objętego planem: „Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości 1. Nie wyznacza się terenów objętych procedurą scalania i wtórnego podziału nieruchomości. 2. Przy scaleniu i podziale nieruchomości obowiązuje: 1) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego 90° z dopuszczalnym odchyleniem nie większym niż 30° lub równoległe do granic działek sąsiednich, a także odstępstwami w miejscach łuków dróg lub zakończeń dojazdów, 2) minimalna szerokość frontu działek: 18 metrów, 3) minimalna powierzchnia działki - 3000 m².”.

Należy zauważyć, że w przepisie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że uchwałą nr **XXV/132/2025** Rada Gminy Borów dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów zabudowy zagrodowej, które stanowią tereny rolne, naruszając tym samym przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy wskazać, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197 ze zm.). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 427/19) „W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 u.g.n. wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 marca 2024 r., sygn. IV SA/Po 49/24 wskazał, że „Umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych narusza przepisy art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjętych zasad nie można ustalać dla terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne”.

Mając na uwadze powyższe zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 10 uchwały nr XXV/132/2025 Rady Gminy Borów z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 70/2 w miejscowości Piotrków Borowski z uwagi na istotne naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

II

Rada Gminy Borów w ustaleniach szczegółowych uchwały, dla terenu zabudowy zagrodowej o symbolu RZM w § 15 ust. 1 pkt 3 uchwały określiła parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Ustalenia te jednakże w odniesieniu do dachów dla obiektów małej architektury naruszają 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada bowiem w § 15 ust. 1 pkt 3 lit. f postanowiła: „geometria dachu – obowiązują dachy spadziste jedno lub dwu lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci dachowej od 250 do 500, przy realizacji ganków, zadaszeń, wiat, budynków gospodarczych, garażowych, inwentarskich, urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów małej architektury dopuszcza się dach płaski oraz spadziste o kącie nachylenia połaci dachowej od 120 do 250”.

W ocenie Wojewody zapis § 15 ust. 1 pkt 3 lit. f we fragmencie „obiektów małej architektury” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy, polegającym na regulowaniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

Zauważyć należy, że organ nadzoru nie kwestionuje możliwości lokalizowania obiektów małej architektury, ale zasady i warunki sytuowania tych obiektów małej architektury, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, gdyż te kwestie powinny być regulowane odrębną procedurą. W uchwale przewidziano bowiem regulacje dotyczące geometrii dachów w odniesieniu także do obiektów małej architektury.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi w art. 37a ust. 1, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwałą, o której mowa w tym przepisie, to uchwałą inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć – po pierwsze – że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś – po drugie – art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać należy, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3).

Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych, polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie powinno budzić wątpliwości to, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II SA/Wr 789/22) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (sygn. akt II SA/Wr 658/24), dotyczącym uchwały Rady Gminy Borów nr III/17/2024 Rady Gminy Borów z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Bartoszowa.

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