



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 marca 2026 r.

Poz. 1272

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.135.4.2026.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 2026 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

§ 1 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „i 1C”, § 3 ust. 1 we fragmencie „3 MN”, § 9 we fragmentach „3 MNW” oraz załącznika nr 1C uchwały nr XXXII/238/2026 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych we wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 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 LXXXIV/831/2023 z dnia 21 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych we wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica, Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę XXXII/238/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica.

Uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 10 lutego 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „i 1C”, § 3 ust. 1 we fragmencie „3 MN”, § 9 we fragmentach „3 MNW” oraz załącznika nr 1C uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej „ustawą” oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 82), polegającym na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne przy jednoczesnym niespełnieniu warunków odstąpienia od uzyskania wyżej wskazanej zgody.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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.

Zaznaczyć należy, 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. Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zmieniającej do spraw dotyczących

opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono w dniu 21 września 2023 r. (dzień podjęcia uchwały nr LXXXIV/831/2023 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica). W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji. Ponieważ w granicach planu znajdują się grunty klasy III konieczne jest odniesienie się do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 2a, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Przedmiotowym planem miejscowym ustalono dla obszaru obejmującego grunty klasy III oznaczonego na załączniku nr 1 C symbolem 3MNW przeznaczenie podstawowe - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej. Zgodnie z oświadczeniem Zastępcy Wójta, zamieszczonym w dokumentacji prac planistycznej przedłożonej organowi nadzoru wraz z uchwałą nr XXXII/238/2026, „Grunty objęte planem klasy III, które w wyniku uchwalenia mpzp zostaną przeznaczone na cele nierolnicze, stanowią 0,25 ha i spełniają warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, rozumianej jako zgrupowanie, nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m - do analizy przyjęto budynki mieszkalne położone na działkach nr 1322, 427/3, 424/2, 430, 424/1 obr. Witoszów Dolny”.

Powyższe oświadczenie jest sprzeczne z ustalonym stanem faktycznym. Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że teren oznaczony symbolem 3 MNW nie spełnia co najmniej dwóch wymaganych przez ustawodawcę przesłanek. Zgodnie z wymienionym wyżej oświadczeniem „działka objęta wnioskiem bezpośrednio przylega do działki drogowej nr 1038 obr. Witoszów Dolny stanowiącej drogę gminą skomunikowaną z drogą powiatową 2911D”. W rzeczywistości działka nr 1038, mimo że jest własnością Gminy Świdnica, jest drogą wewnętrzną a nie gminną, gdyż Rada Gminy Świdnica nie podjęła uchwały o jej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, stanowiącym, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Oznacza to, że nie jest drogą publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 1 tej ustawy drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. W myśl art. 2 ustawy o drogach publicznych: drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne.

Przeprowadzone przez organ nadzoru postępowanie wyjaśniające wykazało, że nie została również wypełniona przesłanka zawarta w art. 7 ust. 2a, że co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy. Zgodnie z art. 4 pkt 29 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, ilekroć w ustawie jest mowa o zwartej zabudowie - rozumie się przez to zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Zgodnie zaś z art. 4 pkt 30 tej ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o obszarze zwartej zabudowy - rozumie się przez to obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.

Pismem ZGPGM.6721.26.2024(31) z dnia 27 lutego 2026 r. Wójt Gminy Świdnica przesłał „uzupełnioną analizę tekstową oraz analizę graficzną gruntów klasy III, zlokalizowanych w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych we wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica, sporządzona na podstawie art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na podstawie której podjęto decyzję o nie występowaniu dla terenu 3 MNW o uzyskanie zgody do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W analizie ujawniono ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na terenach bezpośrednio przyległych, zgodnie z którym dz. nr 454/2, 454/3, 455/1 przeznaczone zostały pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (G.3.MN/U i G.4.MN/U). Ponadto w analizie uwzględniono działkę 454/3 obr. Witoszów Dolny, na której toczą się roboty budowlane (zdjęta warstwa humusu, wytyczony wjazd na działkę, wykonany wykop pod fundamenty, teren budowy został wygradzony)”. Przede wszystkim należy wskazać, że we wcześniej przywołanym oświadczeniu Zastępcy Wójta zamieszczonym w dokumentacji prac planistycznych wskazano, że do analizy przyjęto budynki mieszkalne położone na działkach nr 1322, 427/3, 424/2, 430, 424/1, czyli inne niż wskazane w piśmie z dnia 27 lutego 2026 r. i inaczej położone względem terenu 3 MNW. Dodatkowo trzeba podkreślić, że przeznaczenie działek nr 454/2, 454/3, 455/1 nie ma znaczenia do ustalenia, czy teren 3 MNW zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, gdyż na żadnej z nich nie znajduje się budynek. Co więcej, z dokumentacji fotograficznej załączonej do pisma wynika, że wcześniej wskazana jako należąca do zwartej zabudowy działka nr 1322 również jeszcze nie została zabudowana budynkiem mieszkalnym. Widniejący na zdjęciu powstający budynek nie jest jeszcze nawet w stanie surowym. Intencja ustawodawcy przy tworzeniu definicji zwartej zabudowy jest oczywista. Wskazane w przepisie zgrupowanie 5 budynków odnosi się do budynków już istniejących, a nie takich, które dopiero są w budowie lub mogą powstać na danym terenie w bliżej nieokreślonej przyszłości. Oznacza to, że obszar zwartej zabudowy wyrysowany na szkicu załączonym do pisma ZGPGM.6721.26.2024(31) został oznaczony błędnie i niewątpliwie połowa powierzchni terenu 3 MNW nie zawiera się w obszarze zwartej zabudowy.

Reasumując, ani z dokumentacji planistycznej, ani powszechnie dostępnych danych, ani też z wyjaśnień Gminy Świdnica nie wynika, by teren oznaczony symbolem 3MNW spełniał łącznie warunki, o których mowa art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W związku z powyższym Gmina Świdnica powinna wystąpić dla terenu 3 MNW o uzyskanie zgody do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czego nie uczyniła. W orzecznictwie sądów administracyjnych tego rodzaju naruszenie jest uznawane za istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Tak między innymi orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 740/24.

Należy podkreślić, że opisane wyżej istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności wszystkich fragmentów uchwały odnoszących się do terenu 3MNW, czyli § 1 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „i 1C”, § 3 ust. 1 we fragmencie „3 MN”, § 9 we fragmentach „3 MNW” oraz załącznika nr 1C uchwały. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w § 3 ust. 1 uchwały wprawdzie Rada wskazała, że dotyczy on ustaleń dla terenów 1MNW, 2MNW i 3MN, niemniej jednak należy to uznać za omyłkę pisarską, albowiem ustalenia te dotyczą terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (§ 3 ust. 1 pkt 1), a nadto zarówno w części tekstowej planu, jak i na jego rysunku brak terenu o symbolu 3MN, co jednoznacznie wskazuje na intencję Rady odnoszącą się do terenu 3 MNW.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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