



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 marca 2026 r.

Poz. 1649

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.50.5.2025.AK1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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

§ 9 uchwały nr 239/IX//2026 Rady Gminy Kłodzko z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Wojbórz.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 lutego 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), 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.), art. 67 ust. 3 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), w związku z uchwałą nr 626/VIII/2024 Rady Gminy Kłodzko z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wojbórz, Rada Gminy Kłodzko podjęła uchwałę nr 239/IX//2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Wojbórz, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 marca 2026 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 5 marca 2026 r. (przekazana pismem z dnia 4 marca 2026 r., znak RGKil.6722.7.2025).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 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), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym

zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego, nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei tryb uchwalenia planu miejscowego (oraz jego zmiany, zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), określony w art. 17 tej ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Tym samym, skoro uchwała inicjująca podjęta została w dniu 28 lutego 2024 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną, a więc dotyczy naruszenia zasad sporządzenia planu. Mianowicie, ustalenie § 9 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym „W zakresie ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenu w tym zabudowy na obszarze objętym planem miejscowym obowiązują następujące ustalenia: Ujawnia się strefę o szerokości 10 m od granicy obszaru kolejowego. W zakresie realizacji obiektów budowlanych oraz zagospodarowania terenów w strefie ochronnej terenów kolejowych, w których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, w tym sytuowania budowli i budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych, wynikających z sąsiedztwa obszaru kolejowego, obowiązują przepisy odrębne w zakresie transportu kolejowego”, jest sprzeczne z częścią graficzną planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały. Na załączniku nr 1 do uchwały nie wyznaczono wskazanej strefy, a obszar objęty granicami planu nie sąsiaduje z terenami kolejowymi.

W toku postępowania nadzorczego, pismem z dnia 12 marca 2026 r., wystąpiono o przedłożenie wyjaśnień. Przewodnicząca Rady Gminy Kłodzko w piśmie z dnia 17 marca 2026 r., znak: RG.0007.10.2026, udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformowała, że na etapie redakcji uchwały nr 239/IX/2026 Rady Gminy Kłodzko z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Wojbórz omyłkowo został wprowadzony zapis § 9 ust. 1. Na terenie objętym planem nie znajdują się tereny kolejowe. Przewodnicząca Rady Gminy Kłodzko wskazała, że § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały powinien zostać uchylony.

W wyniku ustaleń postępowania nadzorczego wobec badanej uchwały stwierdzono zatem rozbieżność między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 9 ust. 1 uchwały. Dyspozycja § 9 ust. 1 uchwały jest jedyną normą § 9 dotyczącą regulacji w zakresie ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenu, w tym zakazu zabudowy na obszarze objętym planem miejscowym, a tym samym należało stwierdzić nieważność § 9 w całości.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądownoadministracyjnego 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Z treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. *„Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”* (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1795/15). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

Tymczasem w uchwale nr 239/IX//2026 Rady Gminy Kłodzko stwierdzono brak spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Kłodzko we wskazanym wyżej przypadku objęła planem miejscowym obszar, którego lokalizacja została wprawdzie wskazana w treści uchwały (§ 9 ust. 1), jednak nie ma odzwierciedlenia w załączniku nr 1 graficznym do uchwały. Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

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