



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 września 2026 r.

Poz. 3908

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.111.7.2026.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 września 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

§ 13 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. c uchwały nr XXXI/160/2026 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 6 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie Kwiatkowice w gminie Prochowice.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Prochowice na sesji w dniu 6 sierpnia 2026 r. podjęła uchwałę nr XXXI/160/2026 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie Kwiatkowice w gminie Prochowice, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 sierpnia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 13 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. c 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 2026 r. poz. 538) 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 przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym terenu oznaczonego symbolem 1U, parkingów oraz terenu zieleni urządzonej, obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, tj. minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

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 Miasta i Gminy Prochowice, 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 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).

Dla przewidzianego w przedmiotowej uchwale terenu o symbolu 1U ustalono w § 13 ust. 1 uchwały w przeznaczeniu podstawowym teren usług (pkt 1), a w przeznaczeniu uzupełniającym przewidziano teren parkingu (pkt 2 lit. a), teren elektroenergetyki (pkt 2 lit. b), teren zieleni urządzonej (pkt 2 lit. c). Równocześnie wykluczono teren usług handlu wielkopowierzchniowego (pkt 3).

Zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały na terenie 1U ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: a) dla usług: 0,2 z zastrzeżeniem lit b), b) dla usług sportu i rekreacji: 0,3, c) dla elektroenergetyki: 0,0001.

W § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice nie określiła więc minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla dwóch z przeznaczeń uzupełniających – terenu parkingu oraz terenu zieleni urządzonej, pomimo że wskaźnik ten został zróżnicowany i określony odrębnie dla pozostałych przeznaczeń terenu oznaczonego symbolem 1U, tj. przeznaczenia podstawowego usług, w tym odrębnie dla usług sportu i rekreacji, oraz dla jednego z przeznaczeń uzupełniających - elektroenergetyki.

Mając na uwadze ww. braki Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 24 sierpnia 2026 r. (znak pisma: PNK-N.4131.111.7.2026.MS6) wystąpił do Rady Miasta i Gminy Prochowice z prośbą o wyjaśnienia. W wyjaśnieniach stwierdzono, że: „Zapis § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie Kwiatkowice w gminie Prochowice (uchwała nr XXXI/160/2026 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 6 sierpnia 2026 r.) nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Prochowice przyjętego uchwałą nr XL/206/2021 z dnia 25 sierpnia 2021r. przez Radę Miasta i Gminy Prochowice. Dla terenów oznaczonych symbolem U wyznaczonych w ww. studium wprowadzono zapis: „dla pozostałej zabudowy minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej ustala się na 0,01% z możliwością odstąpienia od ich ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w uzasadnionych przypadkach”. W § 2 przedmiotowej uchwały zdefiniowano „przeznaczenie uzupełniające terenu” jako tę część przeznaczenia terenu, która może występować łącznie z przeznaczeniem podstawowym w sposób określony w ustaleniach planu miejscowego, przy czym dopuszcza się nie realizowanie

przeznaczenia uzupełniającego. W przypadku terenu 1U przeznaczeniem uzupełniającym jest: teren parkingów i teren zieleni urządzonej, które należy traktować jako przeznaczenie łączne z przeznaczeniem podstawowym, dla którego ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z zapisami studium.”.

Odnosząc się do wyjaśnień Rady z dnia 26 sierpnia 2026 r. (znak pisma: IGP.6721.4.2025), wskazać należy, że zarzutem stawianym w stosunku do analizowanej uchwały jest brak określenia ustawowych, obligatoryjnych elementów miejscowego planu, tj. minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla dwóch z przewidzianych w planie przeznaczeń uzupełniających na terenie 1U- przeznaczenia parkingów i zieleni urządzonej, nie zaś niezgodność ze studium gminy. Równocześnie, odnosząc się do łącznego traktowania tych przeznaczeń z przeznaczeniem podstawowym zauważyć należy, że zapis taki nie wynika z regulacji uchwały, w tym z przytaczanego § 2 uchwały. Możliwość łącznej realizacji przeznaczenia uzupełniającego z przeznaczeniem podstawowym oraz możliwość nie realizowania przeznaczenia uzupełniającego nie legalizuje braku określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla przewidzianego w planie przeznaczenia parkingów i zieleni urządzonej na terenie 1U. Nie mogą się też ostać wyjaśnienia gminy oparte na definicji przeznaczenia uzupełniającego z innego jeszcze względu: w uchwale określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla jednego z przeznaczeń uzupełniających – terenu elektroenergetyki, zaś pominięto ten wskaźnik dla pozostałych dwóch przeznaczeń uzupełniających, co jest nielogiczne wobec takiej konstrukcji planu.

Podkreślić także należy, że z treści uchwały nie wynika także obowiązek realizacji parkingów, jedynie jako parkingów wbudowanych, co mogłoby wskazywać na brak obowiązku określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla tego przeznaczenia.

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 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na terenie 1U w przeznaczeniu uzupełniającym parkingów i zieleni urządzonej.

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.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej należy do istotnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Jak wynika z ustaleń przyjętych przez Radę, tereny oznaczone symbolem 1U stanowić mają tereny, których przeznaczenie podstawowe to usługi, a uzupełniająco przewidziano teren parkingów, teren elektroenergetyki, teren zieleni urządzonej. Ustalenia w przedmiocie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej względem każdego z przewidzianych przeznaczeń na tym terenie są tym bardziej istotne. Z tego względu brak powyższego elementu w planie miejscowym z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W świetle powyższego uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie ustalenia dla terenu 1U przeznaczeń uzupełniających terenu parkingów i terenu zieleni urządzonej, jako nieposiadających jednego z obligatoryjnych wskaźników z art. 15 ust. 6 ustawy.

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