



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2026 r.

Poz. 4118

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.130.9.2026.PK WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 września 2026 r.

Działając 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

§ 14 pkt 5 lit. b w zakresie użytych sformułowań „typu” i „itp.” oraz § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały nr XXXIII/401/26 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 12 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów byłej huty „Julia”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, działając m.in. 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.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538) podjęła uchwałę nr XXXIII/401/26 z dnia 12 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów byłej huty „Julia”, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru wraz z dokumentacją prac planistycznych w dniu 18 sierpnia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 14 pkt 5 lit. b uchwały w zakresie użytych sformułowań „typu” i „itp.” został podjęty z istotnym naruszeniem 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, dalej „ustawa”) w zw. z art. 67 ust. 3 pkt 1 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, dalej „ustawa zmieniająca”), art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na ustaleniu wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania w sposób niespójny i niezrozumiały dla adresatów,
- § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, polegającym na dopuszczeniu na terenie 1KDD lokalizacji parkingu, bez określenia jakichkolwiek wskaźników zagospodarowania terenu dla tej funkcji.

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 pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej - do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy zmienianej stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Z przekazanej dokumentacji planistycznej wynika, że wystąpienie o opinie i uzgodnienia miało miejsce 20 stycznia 2026 r., a zatem po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Stąd w omawianym stanie faktycznym zastosowanie znajduje art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w brzmieniu: „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.”

I

W § 14 pkt 5 lit. a przedmiotowej uchwały uregulowano minimalną liczbę miejsc postojowych, ten sposób, że: „ustala się dla nowych i rozbudowywanych obiektów, wymogi parkingowe dla samochodów, w łącznej liczbie nie mniejszej niż 1 miejsce postojowe dla samochodów osobowych na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej budynku usługowego, o funkcji innej niż wymienione w lit. b i c”. Natomiast, w myśl § 14 pkt 5 lit. b uchwały, ustalono liczbę miejsc postojowych jako: „1 miejsce postojowe dla samochodów osobowych na każde rozpoczęte 30 m² powierzchni użytkowej dla funkcji usługowej typu biura, urzędy, banki, kancelarie itp., przy czym minimalnie 1 miejsce postojowe.”

Należy w tym miejscu zauważyć, że wskutek powyższej regulacji doszło do utworzenia dwóch otwartych katalogów sposobów zagospodarowania terenu, dla których przewidziano różne wskaźniki minimalnej liczby miejsc postojowych. Zastosowanie określeń nieostrych („typu”, „itp.”) przy jednoczesnym ukształtowaniu tego przepisu jako wyjątku od reguły określonej w § 14 pkt 5 lit. a (poprzez użycie zwrotu „innej niż”) sprawia, że ustalenie rzeczywistego zakresu normowania obu wskazanych przepisów jest niemożliwe.

Art.2. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Na przestrzeni lat, ze sformułowania „demokratyczne państwo prawne” sądownictwo, a także przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, wywiedli wiele pochodnych zasad, których spełnienie warunkuje przyznanie państwu takiego przymiotu. Wśród nich, jedną z najważniejszych jest zasada praworządności, znajdująca potwierdzenie w art. 7 Konstytucji, która to nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednakże, aby było to możliwe, konieczne jest takie sformułowanie przepisów prawa, które pozwala w sposób jasny i niesprecyzyjny zdekodować zawarte w nich normy.

Przedłużenie tej zasady znajduje się w § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.” Wskazana regulacja znajduje zastosowanie w przedmiotowej sprawie na mocy odesłania zawartego w § 143 rozporządzenia, w świetle którego do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

W świetle przywołanych przepisów należy uznać, że regulacja § 14 pkt 5 przedmiotowej uchwały jest wadliwa poprzez niejednoznaczne określenie wskaźnika minimalnej liczby miejsc postojowych. Tym niemniej,

zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 14 pkt 5 lit. b jedynie w zakresie użytych sformułowań „typu” i „itp.”, gdyż wpłynie to pozytywnie na czytelność uchwały, poprzez ukazanie rzeczywistych intencji Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie. Takie rozstrzygnięcie pozwoli także na utrzymanie w mocy przedmiotowego planu miejscowego w jak najszerszym zakresie, co odpowiada zasadzie proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Zgodnie z tą zasadą, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

II

W § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały ustalono, iż: „W zakresie szczegółowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla terenów oznaczonych symbolami: 1KDD, 2KDD, 3KDD, dopuszcza się na terenie 1KDD lokalizację parkingu.” Jednocześnie intencją Gminy, zgodnie z przedstawionymi w toku postępowania wyjaśnieniami, było dopuszczenie wydzielenia miejsc postojowych dla pojazdów w ramach pasa drogowego. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z Załącznikiem nr 1 do 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) tereny parkingów stanowią odrębną do dróg publicznych kategorię przeznaczenia terenu, oznaczaną jako KOP. Dopuszczenie powyższego przeznaczenia terenu jako przeznaczenia uzupełniającego jest oczywiście w pełni zgodne z prawem, natomiast takie ustalenie wymaga określenia odpowiednich parametrów, zgodnie z którymi ma nastąpić zagospodarowanie tego terenu (w tym wypadku, biorąc pod uwagę charakter terenu, w szczególności minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej). W myśl przywołanego wcześniej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, a zatem określenie tego parametru dla danego terenu jest elementem obligatoryjnym planu miejscowego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18.11.2020 r., sygn. akt II OSK 3745/18: „Ustalanie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej ma chronić walory środowiska przyrodniczego, jak również zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Podkreślić trzeba, że art. 15 ust. 2 PlanZagospU zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które muszą być określone w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miały istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie zasad uchwalenia planu, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem, bądź też wręcz jego niewykonalność”. Takie stanowisko podzielił także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, wskazując iż „nieokreślenie w planie miejscowym udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności planu miejscowego.[...] zaniechanie określenia [...] udziału powierzchni biologicznie czynnej działki lub terenu stanowi na tyle doniosłe i istotne naruszenie zasad sporządzania planu, że uchybienie to w samo w sobie przesądza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie”.

Należy w tym miejscu zauważyć, że stwierdzenie nieważności § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały, nie wpłynie na możliwość zagospodarowania terenu drogi dojazdowej oznaczonego jako 1KDD. W szczególności wyeliminowanie wadliwego przepisu z obrotu prawnego nie uniemożliwi wyznaczania miejsc postojowych w ramach pasa drogowego. Powodem podjęcia niniejszego rozstrzygnięcia we wskazanym zakresie jest w tym wypadku jedynie wyeliminowanie nieprawidłowo określonego przeznaczenia uzupełniającego dla terenu 1KDD.

Należy zatem uznać, że podjęcie przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie wskazanych w sentencji przepisów uchwały nr XXXIII/401/26 z dnia 12 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów byłej huty „Julia” nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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