



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2026 r.

Poz. 4338

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.77.11.2026.PK WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 października 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

Rozdziału 2. – „Ustalenia dla terenu L.MN-U” Uchwały nr XXXV/215/2026 Rady Gminy Męcinka z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Męcinka oraz załącznika graficznego nr 2 do ww. uchwały

Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka, działając m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) podjęła uchwałę nr XXXV/215/2026 z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Męcinka, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru wraz z dokumentacją prac planistycznych w dniu 3 września 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rozdział 2. – „Ustalenia dla terenu L.MN-U” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. 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”) 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) w zw. z § 10 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 7 września 2026 r. w sprawie sposobu przygotowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2026 r. poz. 1192) polegającym na braku określenia parametru maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenu L.MN-U.

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 Gminy Męcinka, 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 5 grudnia 2024 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 § 3 ust. 3 pkt 5 uchwały dla terenu L.MN-U określono ogólną „intensywność zabudowy 0,01–0,80”, co stanowi realizację elementu fakultatywnego planu miejscowego, zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy. Jednocześnie brak jest określenia minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy w odniesieniu do wskazanego terenu, a zatem elementu obligatoryjnego planu miejscowego w myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W przypadku dopuszczenia zabudowy na danym terenie w planie miejscowym konieczne jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Ma to na celu wskazanie granic dopuszczalnego zagospodarowania terenu w związku z realizowaną zabudową. Dzięki temu plan miejscowy pełni funkcję ochronną wobec wskazanych w art. 1 ust. 2 ustawy prawnie chronionych wartości, które winno się uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem nieokreślenie wskaźnika maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla dopuszczanej w planie miejscowym zabudowy (w tym budynków), przy jednoczesnym braku jakichś szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby taki stan rzeczy, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

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.

Na mocy § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 7 września 2026 r. w sprawie sposobu przygotowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego lub jego zmiany podjętej przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy dotychczasowe, przy czym do dokumentowania czynności dokonanych od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy rozporządzenia.

Tym samym ustalenie części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z wymogami określonymi w § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. 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.

Należy wyjaśnić, że przed 24 września 2023 r. (przed wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej), art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowił, iż: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. W znowelizowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy ustawodawca wprowadził wymóg określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy w miejsce dotychczasowej intensywności zabudowy rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W celu ułatwienia ustalenia zasad kształtowania zabudowy na nowych warunkach ustawodawca wprowadził definicje legalne: „intensywności zabudowy”, „nadziemnej intensywności zabudowy”, „powierzchni kondygnacji” i „kondygnacji nadziemnej” (zob. art. 2 pkt 31-34 ustawy). Zgodnie z art. 2 pkt 31 ustawy, intensywność zabudowy, to stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, natomiast w art. 2 pkt 32 ustawa definiuje nadziemną intensywność zabudowy jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, przy czym przez powierzchnię kondygnacji należy rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów (art. 2 pkt 33 ustawy), natomiast przez kondygnację nadziemną należy rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle (art. 2 pkt 34 ustawy).

W ramach nowelizacji rozróżniono zatem parametr „intensywności zabudowy” od „nadziemnej intensywności zabudowy”. Definiując pojęcie „intensywności zabudowy” doprecyzowano (jak zresztą wcześniej wskazywano w dominującej części orzecznictwa), że do obliczania tego parametru bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, a nie tylko kondygnacje nadziemne. Jak wynika z uzasadnienia ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 3097), było to podyktowane tym, że w poprzednim stanie prawnym występowały rozbieżności interpretacyjne dotyczące pojęcia „intensywności zabudowy”. Niemniej zmiany nie ograniczono do tego doprecyzowania. Dostrzegając potrzebę kształtowania możliwości zabudowy zarówno poprzez ogólną intensywność obejmującą także kondygnacje podziemne oraz intensywność postrzeganą w przestrzeni, czyli intensywność obejmującą wyłącznie kondygnacje nadziemne, wprowadzono, dedykowany tej ostatniej, parametr – nadziemną intensywność zabudowy, wskazując różne odniesienia w przypadku planu i decyzji.

Celowo, wobec tego ustawą, zmieniającą wprowadzono rozróżnienie pojęcia intensywności zabudowy i pojęcia nadziemnej intensywności zabudowy, aby doprecyzować, że do obliczania parametru intensywności zabudowy bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, zaś do parametru nadziemnej intensywności zabudowy tylko kondygnacje nadziemne.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy w planie miejscowym w zależności od potrzeb dopuszczono możliwość określenia maksymalnej intensywności zabudowy. Zatem jedynie na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy, dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określenie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, który dotyczy wszystkich kondygnacji. Obligatoryjne jest natomiast określenie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, dotyczących jedynie nadziemnych kondygnacji budynków.

Wobec tego w przedmiotowej uchwale, wyznaczona dla terenu oznaczonego symbolem L.MN-U, maksymalna intensywność zabudowy jest fakultatywnym elementem planu miejscowego, o czym stanowi art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy. W konsekwencji podjęta uchwała nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, dla wskazanego terenu. 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.

Stanowisko organu nadzoru jest spójne z dotychczasowym orzecznictwem sądów administracyjnych w tym zakresie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 773/19) Sąd ten wskazał, że: „W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jeżeli w planie przewidziane zostały tereny przeznaczone do określonej zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności, gdyż brak ten uniemożliwiać może danego rodzaju zabudowę, pomimo jej dopuszczenia w planie”.

II

W § 3 ust. 2 jako przeznaczenie uzupełniające terenu L.MN-U dopuszczono m.in. tereny sportu i rekreacji. Jednocześnie w ustaleniach dotyczących miejsc do parkowania, w § 3 ust. 4 pkt 1, określono wskaźniki dla lokali mieszkalnych oraz lokali użytkowych, bez jednoznacznego wskazania parametru odnoszącego się do terenu sportu i rekreacji. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 lutego 2024 r. sygn. II SA/Wr 475/23: „Biorąc pod uwagę, iż określenie miejsc parkingowych stanowi element obowiązkowy miejscowego planu w stosunku do ilości mieszkań, ale również ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały planistycznej w zakresie jej postanowień odnoszących się do przeznaczenia terenów, dla których nie określono minimalnej ilości miejsc parkingowych. Nie ma bowiem znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą. Ani bowiem art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego.” Brak wskazanego parametru, jeżeli nie jest on jednocześnie uzasadniony stanem faktycznym stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zatem uznać, że podjęcie przez Radę Gminy Męcinka uchwały nr XXXV/215/2026 z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Męcinka, we wskazanym w sentencji zakresie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w części. Z uwagi na fakt, iż dla terenu L.MN-U nie określono wszystkich elementów obligatoryjnych planu miejscowego, konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej tego terenu – tj. całości Rozdziału 2. – „Ustalenia dla terenu L.MN-U” oraz odpowiadającego jego ustaleniom załącznika graficznego nr 2 do uchwały.

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