DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 października 2026 r.

Poz. 4691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.95.7.2026.RJ1
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 7 pkt 1 lit. c we fragmencie: „(licząc od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu)" uchwały nr XXX/284/2026 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 24 września 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego obszar w rejonie ul. Leśnej w Oleśnicy.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 24 września 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), w związku z uchwałą nr III/20/2024 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego obszar w rejonie ul. Leśnej w Oleśnicy, Rada Miasta Oleśnicy podjęła uchwałę nr XXX/284/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego obszar w rejonie ul. Leśnej w Oleśnicy*, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 29 września 2026 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 5 października 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia) (przekazana pismem Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 30 września 2026 r., znak AB.6721.1.2025).

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 4 września 2024 r., sygn. akt II OSK 745/24).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 pkt 1 lit. c we fragmencie: „(licząc od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu)" uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 2 pkt 30 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.), polegającym na modyfikacji przepisu ustawowego zawierającego legalną definicję sposobu pomiaru wysokości budynku oraz wykroczeniu poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na wstępie podkreślić należy, 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 RP 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 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 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektóre przepisy odrębne, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 i 1a ustawy oraz w tym przypadku wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Na mocy bowiem § 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), 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.

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 w tym zakresie kompetencji. Należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 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 ze zm. – dalej jako ustawa zmieniająca), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., jeżeli przed tym terminem nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia do projektu planu. Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych o opinie i uzgodnienia wystąpiono po 24 września 2023 r., zatem regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej stosuje się w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Natomiast uchwała inicjująca procedurę planistyczną podjęta została w dniu 21 czerwca 2024 r.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że zawarte w przedmiotowej uchwale ustalenia naruszają w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z postanowieniem **§ 7 pkt 1 lit. c** uchwały „*§ 7. Obowiązują następujące ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej:*

1) dla strefy «B» ochrony konserwatorskiej dla obszaru historycznego układu urbanistycznego ujętego w gminnej ewidencji zabytków ustala się: (...) c) dla nowej zabudowy: budynki dwu- trzy- lub czterokondygnacyjne, wysokość do 16 m (licząc od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu), z kondygnacją górną w poddaszu; bryła na planie prostokąta (dopuszcza się przy tym aneksy – np. ganek bądź garaż); obowiązuje dach stromy, dwuspadowy lub naczółkowy, o symetrycznie nachylonych połaciach, kąt nachylenia winien zawierać się w przedziale: 35^0 – 45^0 ; konstrukcja budynków murowana, elewacje tynkowane (wyklucza się jaskrawą kolorystykę); pokrycie dachu dachówką ceramiczną lub cementową w kolorze ceglastym lub szarym;".

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. W § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Adresat upoważnienia nie może zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

W § 7 pkt 1 lit. c uchwały ustalono m.in. sposób pomiaru wysokości budynku jako odległości „*od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu*", tymczasem to art. 2 pkt 30 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.) zawiera legalną definicję wysokości zabudowy.

Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 30 lit. a i b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez *wysokość zabudowy*, należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku (lit. a), a w przypadku budowli jest to różnica pomiędzy wysokością najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli (lit. b). Wysokość zabudowy, o której mowa w art. 2 pkt 30 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to zatem wysokość zarówno budynków (lit. a) jak i budowli (lit. b). Stosownie zaś do dyspozycji art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.) przez *budynek* należy rozumieć „taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach".

Nadmienić także należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, parametr maksymalnej wysokości zabudowy ma charakter obligatoryjny dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Stwierdzić należy, że w § 7 pkt 1 lit. c we fragmencie: „*(licząc od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu)*" uchwały, sformułowano ustalenie wbrew ww. przepisom ustawy, podczas gdy, w niniejszej sprawie, powinna znaleźć zastosowanie legalna definicja, o której mowa w art. 2 pkt 30 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjęcie odmiennego stanowiska, skutkowałoby natomiast innym sposobem mierzenia wysokości budynku, niż przewidują to przepisy ustawy. Należy podkreślić, że żaden przepis obowiązującego prawa (rangi ustawy) nie przyznaje kompetencji organom gminy, do dowolnego ustalania, w ramach przepisów prawa miejscowego oraz stosowania własnych przepisów definiujących sposób pomiaru wysokości budynku, gdyż zasady w tym zakresie zawarte zostały w art. 2 pkt 30 ustawy, który jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż Rada Miasta Oleśnicy ustalając w § 7 pkt 1 lit. c we fragmencie: „*(licząc od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu)*" uchwały, sposób pomiaru wysokości budynku, dokonała modyfikacji art. 2 pkt 30 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przepisu zawierającego legalną definicję sposobu pomiaru wysokości budynku.

Powyższe oznacza, iż ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 2 pkt 30 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

Wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu miejscowego nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Oleśnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15: „*Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej.* (…) *z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację.* (…) *Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie. Definiowanie w akcie prawa miejscowego pojęcia, którego definicja zawarta jest już w akcie prawnym powszechnie obowiązującym (np. ustawie czy rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej (§ 136 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej»* (…)”.

W związku z powyższym, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 pkt 1 lit. c we fragmencie: „*(licząc od poziomu gruntu do górnej krawędzi kalenicy dachu)*” uchwały.

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