DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 listopada 2026 r.

Poz. 4942

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.168.7.2026.RJ1
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 listopada 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

§ 74 ust. 1 we fragmencie „handlu”, § 77 ust. 1 we fragmencie „handlu”, § 124 uchwały nr XXVI/238/26 Rady Gminy Żórawina z dnia 6 października 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Żórawina, części A i P.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 6 października 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.), art. 64 ust. 2 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 XLIX/439/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Żórawina, Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr XXVI/238/26 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Żórawina, części A i P*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 12 października 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia). Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 14 października 2026 r.

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 § 74 ust. 1 we fragmencie „handlu”, § 77 ust. 1 we fragmencie „handlu”, § 124 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 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) – dalej jako: rozporządzenie, polegającym na zamieszczeniu w uchwale regulacji wewnętrznie sprzecznych.

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 30 czerwca 2023 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.

W § 119 – § 123 uchwały nr XXVI/238/26 określono przeznaczenie oraz zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla poszczególnych terenów zabudowy zagrodowej, obejmujące łącznie tereny od 1RZM do 11RZM, natomiast w **§ 124 ust. 1** uchwały, ponownie (niezależnie od zapisów § 119 – § 123 uchwały), ustalono przeznaczenie dla terenów od 1RZM do 10RZM jako zabudowy zagrodowej, a w kolejnym

ust. 2 § 124 powtórzono część ustaleń dotyczących ich zagospodarowania. Co istotne, ustalenia te nie są identyczne. Na przykład § 124 uchwały określa minimalną powierzchnię biologicznie czynną na 30% (ust. 2 pkt 2 lit. b) oraz maksymalną wysokość budynków mieszkalnych na 9 m (ust. 2 pkt 2 lit. d), jednak nie powtarza już wszystkich szczególnych ograniczeń z wcześniejszych paragrafów § 119 – § 123. W § 123 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały dla terenu 9RZM ustanowiono ponadto zakaz nowych budynków i obiektów zabudowy zagrodowej. Rozbieżności dotyczą również wskaźnika „*minimalnej powierzchni części działki budowlanej* (…)*, na której będzie zlokalizowany budynek mieszkalny, przypadającej na 1 lokal mieszkalny*", dla którego ustalono następujące wartości:

a) § 119 - tereny 1RZM i 2RZM: 1300 m²,

b) § 120 - tereny 6RZM i 10RZM: 1500 m²,

c) § 121 - tereny 3RZM do 5RZM, 7RZM i 11RZM: 3000 m²,

d) § 122 - teren 8RZM: 970 m²,

e) § 123 - teren 9RZM: 1300 m²,

f) § 124 - tereny 1RZM do 10RZM - nie ustalono.

Przedstawiona powyżej sytuacja powoduje wątpliwości, co do wzajemnej relacji ustaleń § 119 – § 123 oraz § 124 uchwały, w szczególności tego, czy dla terenów od 1RZM do 10RZM obowiązują łącznie wszystkie ustalenia zawarte w tych przepisach, czy też § 124 miał stanowić odrębną regulację. Należy również zaznaczyć, że w § 124 uchwały pominięto teren 11RZM.

W ten sposób przedmiotowy plan miejscowy, w zakresie dotyczącym ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy zagrodowej oraz zasad ich zagospodarowania (tereny 1RZM do 11RZM), jest aktem prawnym niemożliwym do stosowania, gdyż wewnętrznie niespójnym czy nawet sprzecznym.

Przewodniczący Rady Gminy Żórawina w piśmie z dnia 6 listopada 2026 r., znak BR. 0711.26.2026, udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformował cyt.: „*W trakcie edycji treści planu doszło do błędu polegającego na niezamierzonym pozostawieniu § 124, który powtarza część ustaleń dla terenów od 1RZM do 10RZM. Jest to pozostałość po starszej wersji zapisów projektu. Ustalenia dla terenów od 1RZM do 10RZM zawierają już wcześniejsze paragrafy. W związku z tym wnosi się o usunięcie całego § 124 z treści uchwały w trybie postępowania nadzorczego.*".

Podobne uwagi, które powodować mogą wątpliwości natury interpretacyjnej, można sformułować względem przepisów **§ 74 ust. 1** oraz **§ 77 ust. 1** uchwały. W § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały nr XXVI/238/26 wyznaczono bowiem tereny od **1U** do **8U**, ustalając ich przeznaczenie jako „tereny usług". Natomiast § 74 ust. 1 uchwały określa teren **3U** jako „teren usług handlu", tak samo **§ 77 ust. 1** uchwały określa teren **5U** jako „teren usług handlu". Dodatkowo katalog dopuszczonych funkcji obejmuje także inne rodzaje usług (§ 74 ust. 3 pkt 1 i § 77 ust. 3 pkt 1). Z jednej więc strony uchwała w § 4 ust. 1 pkt 6 ustaliła przeznaczenie dla terenów od 1U do 8U jako „tereny usług", a następnie w przepisach szczegółowych, w § 74 ust. 1 oraz § 77 ust. 1 uchwały, odpowiednio dla dwóch terenów: 3U i 5U, określiła już to przeznaczenie jako „tereny usług handlu".

Wobec tego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały w tym zakresie jest wewnętrznie sprzeczny.

Przewodniczący Rady Gminy Żórawina w piśmie z dnia 6 listopada 2026 r., znak BR. 0711.26.2026, udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformował cyt.: „*W treści § 74 ust. 1 oraz § 77 ust. 1 uchwały, na etapie edycji tekstu, doszło do błędu polegającego na niezamierzonym użyciu słowa «handlu» w opisie przeznaczenia terenu 3U i terenu 5U. W związku z tym wnosi się o usunięcie w postępowaniu nadzorczym wyrazu «handlu» z opisu przeznaczenia terenów 3U i 5U.*".

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zaś zgodnie z § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 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), ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, natomiast część graficzna projektu

planu miejscowego zawiera określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Realizacja tak sformułowanych zasad prawodawczych zawsze musi odbywać się z zachowaniem standardów, których akceptowalne minima wyznacza zasada prawidłowej legislacji. Zdaniem organu nadzoru, uchwała nr XXVI/238/26 w powyżej przedstawionym zakresie nie spełnia takich wymogów, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego. Spowodowało to konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych w sentencji fragmentów uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Powyższe implikuje, że przepisy tej uchwały jako mające moc powszechnie obowiązującą na obszarze danej jednostki samorządowej powinny być formułowane jednoznacznie i w sposób, który nie budzi wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu, ani też nie wymaga ich wykładni, stosowania analogii czy domniemań.

Z uwagi zatem 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, pomimo 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.

Mając powyższe na uwadze trzeba wskazać, że stanowienie aktów prawnych w sposób prowadzący do powyższych sprzeczności jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zatem konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa. Oznacza to nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jego adresata. Konieczność stanowienia prawa cechującego się precyzyjnością i przejrzystością wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny. Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „*nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu.* [...] *Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane*” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Nie ulega wątpliwości, że stosowny związek norm musi być zachowany także w przypadku zestawienia tych norm, które wynikają z części tekstowej z tymi, które wynikają z części graficznej planu miejscowego. Normy te muszą także pozostawać precyzyjne i przejrzyste w kontekście używanych oznaczeń dla poszczególnych terenów i przypisywania im obowiązujących na nich nakazów i zakazów.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że brak jest regulacji prawnych umożliwiających prostowanie oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 499/18), uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 74 ust. 1 we fragmencie „handlu”, § 77 ust. 1 we fragmencie „handlu” i § 124 uchwały nr XXVI/238/26. Jak wynika bowiem z ww. informacji udzielonych przez Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina, opisane naruszenia nastąpiły w wyniku błędu.

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