DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 listopada 2026 r.

Poz. 5084

Podpisany przez:
Milena Pigdanowicz-Fidera
Data: 20.11.2026 12:02:48

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.136.22.2026.AS
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 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)

stwierdzam nieważność

§ 6 uchwały nr XXX/282/26 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 października 2026 r. w sprawie zasad określania postanowień umów urbanistycznych zawieranych przez Gminę Miasto Świdnica oraz obowiązku dołączenia do wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 37ed ust. 12 i 14 oraz art. 37eba ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.), zwanej dalej ustawą, Rada Miejska w Świdnicy podjęła uchwałę nr XXX/282/26 w sprawie zasad określania postanowień umów urbanistycznych zawieranych przez Gminę Miasto Świdnica oraz obowiązku dołączenia do wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, zwaną dalej uchwałą.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 3 listopada 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37eba ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego polegającego na wskazaniu innych obligatoryjnych elementów koncepcji urbanistyczno-architektonicznej od tych określonych przez ustawodawcę.

Zgodnie z § 6 uchwały „koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, o której mowa w § 5 winna spełniać wymogi wskazane w art. 37eba ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do projektowanej inwestycji, a ponadto zawierać następujące elementy: 1) określenie dodatkowych parametrów projektowych planowanej inwestycji: a) procentowy udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu objętego inwestycją, b) maksymalną i minimalną powierzchnię użytkową mieszkań, zwaną dalej PUM, c) maksymalną i minimalną powierzchnię użytkową usług, zwaną dalej PUU, d) procentowy udział poszczególnych funkcji zabudowy w inwestycji głównej, e) procentowy udział PUM i PUU w sumarycznej powierzchni użytkowej, f) minimalną i maksymalną wysokość budynków (liczba kondygnacji i wysokość w metrach), g) liczbę mieszkań i szacunkową liczbę mieszkańców, h) liczbę miejsc postojowych dla samochodów osobowych i rowerów; 2) rzuty budynków, widoki elewacji, przekroje; 3) minimum trzy wizualizacje projektowanej zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzone w sposób umożliwiający zapoznanie się z koncepcją osobom niemającym wiedzy specjalistycznej, pokazujące inwestycję z poziomu człowieka oraz z lotu ptaka w kontekście sąsiedniej zabudowy”.

Tymczasem zgodnie z art. 37eba ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym rada gminy może w formie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nałożyć na inwestorów obowiązek dołączenia do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1 (wniosek o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego), koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, określając rodzaj lub parametry inwestycji głównej, której ten obowiązek dotyczy (ust. 1). W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może zwolnić inwestorów z obowiązku dołączenia do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego (ust. 2).

W myśl cytowanego wyżej przepisu art. 37eba ust. 1 ustawy rada gminy ma wyłącznie upoważnienie do nałożenia na inwestora obowiązku załączenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzależniając ten obowiązek od rodzaju lub parametru inwestycji głównej. Rada Miejska w Świdnicy skorzystała z tego uprawnienia w § 5 uchwały nakazując inwestorowi załączenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej w przypadku każdej inwestycji głównej. Tą regulacją Rada zrealizowała w całości swoje upoważnienie ustawowe w zakresie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Jednocześnie Rada nie zdecydowała się skorzystać z upoważnienia z art. 37eba ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do określenia elementów, które powinna zawierać koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, zaś jej obligatoryjne elementy określił samodzielnie w art. 37eba ust. 4 ustawy. Należy podkreślić, że ustawodawca okoliczność niezałączenia albo załączenia do wniosku koncepcji urbanistyczno-architektonicznej niezgodnej z wymogami powiązał z określonymi skutkami prawnymi. Zgodnie z art. 37eba ust. 7 ustawy w przypadku gdy do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, nie dołączono koncepcji urbanistyczno-architektonicznej mimo obowiązku wynikającego z uchwały, o której mowa w ust. 1, albo dołączona koncepcja urbanistyczno-architektoniczna nie spełnia wymagań określonych w ust. 3-6, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wzywa do dołączenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej spełniającej te wymagania, wskazując termin niedłuższy niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że niedołączenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej spełniającej te wymagania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Brzmienie cytowanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że jeśli rada gminy przewidziała obowiązek załączenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, to inwestor powinien ją sporządzić zgodnie z wymogami przewidzianymi w ustawie. Oznacza to, że załączona przez inwestora do wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego koncepcja urbanistyczno-architektoniczna musi spełniać wymogi zawarte w art. 37eba ust. 3-6. Może oczywiście zawierać także elementy nieprzewidziane w ustawie, jednak to inwestor ma pełną swobodę decydowania o ich charakterze.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Świdnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.*

W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym również z rozporządzeniem. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (tak Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt: III SA/Wr 645/20).

Reasumując, Rada Miejska w Świdnicy nakładając na inwestora obowiązek załączania nieprzewidzianych w ustawie części koncepcji urbanistyczno-architektonicznej przekroczyła upoważnienie ustawowe i naruszyła prawo w stopniu istotnym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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