



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.135.1.2025.AS

Wrocław, 19 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIV/154/2025 Rady Gminy Świdnica z dnia 8 lipca 2025 r. w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lipca 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), w związku z uchwałą Nr XCII/922/2024 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica, Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr XXIV/154/2025 w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica.

Uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 21 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale postanowień przekraczających granice obszaru objętego projektem planu miejscowego, określone w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w myśl art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023r. poz. 1688) dotychczasowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują moc na danym obszarze do dnia wejścia w życie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze i mogą być zmieniane.

W § 1 ust. 1 uchwały nadano nowe brzmienie § 48 uchwały nr XLII/488/2005 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny. Zgodnie z uchwałą Nr XCII/922/2024 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny celem zmiany planu było dokonanie ustaleń dla terenów 22 RM/MN, 1 M/U i 2 U/KS, co wskazano jednoznacznie na załączniku graficznym do uchwały.

Zgodnie z art. 27 ustawy zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Oznacza to, że zmiany planu dokonuje się z uwzględnieniem zasad i wymogów wynikających z art. 15-17 ustawy. Zastosowanie znajdzie również art. 14 ustawy, zgodnie z którym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy

rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Zatem przystąpienie do sporządzenia zmiany planu miejscowego wymaga wskazania, w jakim zakresie czy też na jakim obszarze planu będą dokonywane zmiany. Zmiana planu miejscowego jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy dokonując zmiany planu miejscowego wprowadza modyfikacje jedynie części zapisów w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje równocześnie pewnego rodzaju samoograniczenie co do zakresu zmiany tego planu miejscowego. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, Rada Gminy Świdnica podejmując uchwałę XCII/922/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r., wyznaczyła w sposób ścisły zakres zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez wskazanie wprost terenów, których będzie ona dotyczyła. Warto zauważyć, że uchwała o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje kształt prowadzonej procedury planistycznej i kształt samej uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Uchwała ta stanowi wyznacznik dla uczestników procedury co do zakresu, w jakim mogą skutecznie domagać się uwzględnienia złożonych do projektu zmiany planu miejscowego opinii i uwag, ale także dla organów biorących w niej udział poprzez możliwość składania stosownych wniosków oraz uzgadnianie planowanych rozwiązań planistycznych.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zmiany planu miejscowego są dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy dotyczą one zakresu opracowania wskazanego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tej zmiany. Zatem w przedmiotowym przypadku zmiana planów miejscowych mogła dotyczyć wyłącznie terenów wprost wskazanych przez Radę Gminy Świdnica w uchwale Nr XCII/922/2024 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica.

Tymczasem, zapis § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały nadał nowe brzmienie § 48 uchwały nr XLII/488/2005, który ustalał przeznaczenie nie tylko terenu 22 RM/MN (wskazanego w uchwale o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), ale także terenu 26 RM/MN, który nie miał zostać objęty zmianą na podstawie uchwały o przystąpieniu Nr XCII/922/2024. Na skutek zmiany w § 48 uchwały Nr XLII/488/2005 zarówno dla terenu 22 RM/MN, jak i 26 RM/MN zmieniono maksymalny wskaźnik zabudowy z 0,25 na 0,3 (wiersz czwarty, kolumna druga tabeli, pkt 2). Zatem powyżej wskazana zmiana planu miejscowego wykracza poza granice przystąpienia do sporządzenia zmiany planu wyznaczone w uchwale.

Przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały inicjującej (uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu), zezwalającej organowi wykonawczemu na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. To właśnie uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej załącznik graficzny stanowiący jej integralną część, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru, jaki będzie objęty ustaleniami planu miejscowego. Powyższe oznacza, że uchwalanie planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe, zgodnie z art. 27 ustawy, znajduje zastosowanie również do zmiany planu miejscowego.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 864/21 „wykroczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarowo poza granice wyznaczone w uchwale „przystąpieniowej”, skutkować winno stwierdzeniem nieważności planu jako nieopowiedzonego w odpowiednim zakresie uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia, co stanowi istotne naruszenie prawa”.

Należy podkreślić, że tożsame istotne naruszenie prawa zawierała uchwała Nr XX/133/2025 Rady Gminy Świdnica z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica, której nieważność została stwierdzona prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego PN-N.4131.135.10.2025.AS z dnia 14 maja 2025 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr XXIV/154/2025

w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica w ramach procedury naprawczej, obejmuje ona ten sam obszar określony wskazaną wyżej uchwałą Nr XCII/922/2024 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica.

Tym samym aktualne jest oświadczenie Wójta Gminy ZGPGM.6721.27.2024(17) z dnia 8 maja 2025 r. Zgodnie z tym oświadczeniem „wprowadzone uchwałą Nr XX/133/2025 w sprawie zmiany w części tekstowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Witoszów Dolny, gmina Świdnica zmiany do planów miejscowych, stanowią całość kompleksowych zapisów umożliwiających realizację jednego zadania inwestycyjnego w zakresie usług celu publicznego dla inwestycji w zakresie budowy przedszkola wraz z zagospodarowaniem terenu i niezbędną infrastrukturą, w tym budowa parkingów i dróg wewnętrznych do obsługi całego kompleksu”. Nawiązując do powyższego, skoro intencją uchwałodawcy była zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w związku z realizacją konkretnej, już zaplanowanej przez Gminę Świdnica, inwestycji usług publicznych, pozostawienie w obrocie prawnym części regulacji dotyczących tej inwestycji (§ 1 ust. 2 uchwały) sprawiłoby, że te przepisy byłyby bezprzedmiotowe. Tym bardziej, że regulacje § 1 ust. 2 uchwały odnoszą się wyłącznie do przewidzianej dla planowanej zabudowy usługowej i budowli związanych z tą zabudową usługową formy dachów. Oznacza to, że celowym jest stwierdzenie nieważności całej uchwały, nie tylko § 1 ust. 1 uchwały.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały Nr XXIV/154/2025 z istotnym naruszeniem prawa.

W związku z powyższym 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