



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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 i § 3 uchwały nr IX/36/2025 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Komarno w gminie Janowice Wielkie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 stycznia 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), Rada Gminy Janowice Wielkie podjęła uchwałę nr IX/36/2025 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Komarno w gminie Janowice Wielkie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 31 stycznia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na nieuprawnionym ustaleniu treści uchwały zmieniającej plan miejscowy;
- § 3 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na wprowadzeniu postanowienia dokonującego ustalenia względem przepisów aktu będącego aktem prawa miejscowego.

Rada Gminy Janowice Wielkie w § 1 uchwały nr IX/36/2025 postanowiła: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Komarno w gminie Janowice Wielkie przyjętego uchwałą nr XXXIII/156/2017 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 30 listopada 2017 r., w granicach planu oraz w zakresie merytorycznym opisanym w § 2 i ograniczonym do części tekstowej.”.

Z kolei w § 2 przedmiotowej uchwały wskazano, że: „Zakres merytoryczny zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części tekstowej ograniczony został do: 1) wprowadzenia parametru minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych; 2) ograniczenia dopuszczenia indywidualnych rozwiązań w zakresie odprowadzenia ścieków; 3) ograniczenia realizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii; 4) usunięcia zapisów oznaczeń terenów dróg publicznych lub wewnętrznych dotyczących obsługi komunikacyjnej poszczególnych terenów; 5) uzupełnienia zapisów dla terenów komunikacji o istniejące przeznaczenie dotyczące wód powierzchniowych śródlądowych; 6) uzupełnienia oznaczeń dla poszczególnych terenów w treści tekstowej zgodnie z oznaczeniami zastosowanymi na rysunku planu; 7) rezygnacji z dopuszczenia budynków w zabudowie szeregowej.”.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy 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, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6. W ustępie 2 art. 14 ustawy przyjęto: „Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego.”.

Na podstawie systematyki ustawy należy stwierdzić, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wszczyna procedurę planistyczną, której etapy

regulowane są w art. 17 ustawy i która kończy się podjęciem – zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest zatem uchwałą intencyjną, której podjęcie skutkuje wyłącznie wszczęciem procedury planistycznej. Poprzez jej podjęcie organ stanowiący gminy wyraża zamiar uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie w formie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i wszczyna w tym zakresie stosowne postępowanie.

Skoro podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego skutkować ma wyłącznie wszczęciem procedury planistycznej, to uchwała ta nie może przesądzać o konkretnym przeznaczeniu jakiegokolwiek terenu położonego w objętym nią obszarze, a także o zamierzeniach, ustaleniach czy też postanowieniach, które będą przedmiotem planu. W uchwale tej należy, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyznaczyć jedynie obszar, który zostanie objęty planem miejscowym.

Podobnie jest w sytuacji zamiaru zmiany planu miejscowego, dla realizacji którego – zgodnie z art. 27 ustawy – również konieczne jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany. Istotą tej uchwały jest wszczęcie procedury planistycznej i wyznaczenie granic obszaru, jakiego dotyczyć będą zmiany. Celem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego jest zatem zainicjowanie procedury prawodawczej i odpowiednie określenie granic obszaru objętego zmianą.

Nie ulega zatem wątpliwości, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu nie może ustalać treści uchwały zmieniającej plan miejscowy. Nie można bowiem na etapie przystępowania do sporządzania zmiany planu miejscowego ustalać przeznaczenia terenu, ani nawet formułować propozycji co do takiego przeznaczenia, czy też innych ustaleń, które są wynikiem konsensusu działań organów gminy, innych organów administracji publicznej, instytucji i osób prawnych i fizycznych. Treść aktu wszczynającego procedurę ogranicza się wyłącznie do określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych.

Uchwała „o przystąpieniu” – jak wskazuje art. 14 ust. 1 ustawy – podejmowana jest „w celu” ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Ma ona zatem wyrażać ustawowo określony cel, który będzie zrealizowany w toku procedury prawodawczej (również ustalonej ustawą), a nie determinować sposób realizacji tego celu. Ustalenie przeznaczenia terenu objętego przyszłym planem miejscowym oraz planistycznych parametrów jego zagospodarowania następuje dopiero po przeprowadzeniu procedury planistycznej, czyli po rozpatrzeniu wniosków, sporządzeniu wymaganych analiz, uzyskaniu niezbędnych opinii i uzgodnień, przeprowadzeniu dyskusji publicznej oraz rozpatrzeniu uwag. To bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób wiążący dokonuje się ustaleń w tym zakresie. Uczynienie tego na etapie wszczynającym procedurę planistyczną prowadzi do całkowitego wypaczenia zasad i trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem Rada Gminy Janowice Wielkie przesądziła w § 2 uchwały o treści zmiany planu miejscowego, która ma zostać dokonana po przeprowadzeniu procedury wszczętej badaną uchwałą. Przedstawiono pożądany zakres merytoryczny zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej, który szczegółowo opisano w punktach 1-6 § 2 uchwały (jednocześnie zapis ten dokonuje ograniczenia przedmiotowego wyłącznie do kwestii tam zawartych).

Tak ukształtowana uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu w sposób rażąco narusza całość przepisów ustawowych kształtujących procedurę uchwalania planu miejscowego, przede wszystkim zaś przeczy – wynikającej z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy – istocie tej uchwały. Przesądzenie na etapie aktu wszczynającego procedurę służącą uchwaleniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego, w jaki sposób ma się ona zakończyć czyni bowiem tę procedurę fikcyjną. Bez znaczenia pozostawałoby to jakie wnioski do planu zostaną złożone, jakie stanowiska zajmą organy opiniujące i uzgadniające oraz jakie uwagi zostaną wniesione po publicznym wyłożeniu projektu planu i dyskusji, której będzie on przedmiotem.

Ponadto w § 3 uchwały nr IX/36/2025 postanowiono, cyt.: „*Pozostałe zapisy uchwały nie ulegają zmianie.*”. Należy zauważyć, że przepis ten (na co wskazuje treść § 1 i § 2 uchwały) odnosi się do uchwały nr XXXIII/156/2017 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Komarno w gminie Janowice Wielkie (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r. poz. 237), a zatem aktu, który w świetle art. 14 ust. 8 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Tymczasem z przepisu art. 14 ust. 1 ustawy, na podstawie którego została podjęta uchwała nr IX/36/2025, nie wynika kompetencja do wydania aktu generalnego i abstrakcyjnego. Postanowienia uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego, tj. uchwały inicjującej uchwalenie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego nie mogą determinować treści uchwały będącej aktem prawa miejscowego, tj. uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała podjęta w oparciu o powołane unormowanie nie może więc również zmieniać takiego aktu. Nie sposób zatem przyjąć, że uchwałą nr IX/36/2025 Rada Gminy Janowice Wielkie może de facto dokonywać na stałe (bezterminowo) ustaleń względem obowiązujących przepisów aktu będącego aktem prawa miejscowego, tj. uchwały nr XXXIII/156/2017 (tu: poprzez postanowienie o braku wprowadzania zmian w zakresie pozostałych zapisów tej uchwały). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przeciwieństwie do uchwały w sprawie planu miejscowego, nie jest bowiem aktem prawa miejscowego, a więc aktem o powszechnej mocy obowiązującej. Uchwała ta jest aktem o charakterze wewnętrznym, co oznacza, że nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej.

Ponadto zgodnie z art. 27 ustawy „Zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.”. Przepis artykułu 27 ustawy wprowadza zasadę, zgodnie z którą zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Przepis ten wprowadza więc zasadę, zgodnie z którą dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego niezbędne jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci. W świetle przepisu art. 27 należy zatem stwierdzić, że każda uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga przestrzegania ustalonego, przede wszystkim, w art. 17 tej ustawy trybu postępowania, zaś pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego. Także więc z uwagi na normę prawną wynikającą z art. 27 ustawy nie jest możliwe dokonywanie na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiążących ustaleń względem przepisów uchwały nr XXXIII/156/2017 (planu miejscowego), ponieważ byłoby to działaniem niezgodnym z trybem ustalonym w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

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