



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.148.2.2026.FZ

Wrocław, 18 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5. ust. 1 pkt 3, § 7 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „i U-MW”, § 11 ust. 1 pkt 4, § 11 ust. 2 pkt 3, § 13 ust. 1 pkt. 2 lit. c, § 18 oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów 1U-MW i 4KR uchwały Nr 355/XXII/2025 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych na obszarze wsi Stary Węglińiec.

Uzasadnienie

Rada Miejska Węglińca na sesji w dniu 18 grudnia 2025 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 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 1120/LXVI/23 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych na obszarze wsi Stary Węglińiec, podjęła uchwałę Nr 355/XXII/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych na obszarze wsi Stary Węglińiec.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2025 r., natomiast dokumentacja planistyczna w dniu 23 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie 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 (dalej „ustawa”), polegającym na wprowadzeniu w uchwale postanowień przekraczających granice obszaru objętego projektem planu miejscowego, określonego uprzednio w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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. 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. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. np. wyroki NSA: z 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13; z 18 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 2150/20; z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 3827/19; z 20 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 139/23).

Analiza załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały i jego porównanie z granicami obszaru, dla którego przystąpiono do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego, ustalonymi w załączniku graficznym do uchwały nr 1120/LXVI/23 Rady Miejskiej Węglińca doprowadziły do ustalenia, że zakresem regulacji kwestionowanego planu miejscowego zostały objęte tereny 1U-MW i 4KR, które znajdują się na obszarze nieobjętym zakresem przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego.

W myśl 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. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, że integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Oznacza to, że organy gmin oraz organy administracji publicznej związane są ustaleniami zawartymi w planie, który został prawidłowo opublikowany i wszedł w życie. Stąd też ustalenia planu miejscowego przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy planu miejscowego przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów oraz linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu. Przepisy planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać normy wiążące.

W konsekwencji przyjąć należy, że ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 122/17). Z definicji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia dla całego terenu, który jest planem objęty. W kontekście przywołanego art. 14 ust. 2 ustawy, ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu. Jeżeli zamiarem organu gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy, to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 ustawy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2562/12).

Reasumując, 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. W omawianym przypadku musi to skutkować stwierdzeniem nieważności wszystkich zapisów uchwały odnoszących się do terenów 1U-MW i 4KR, oraz załącznika graficznego do uchwały w granicach przedmiotowych terenów.

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