



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.142.5.2025.MC

Wrocław, 6 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

tytułu we fragmencie: „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” oraz §1 we fragmencie: „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” uchwały Nr XVII.107.2025 Rady Gminy Udanin z dnia 23 września 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obrębie Dźwigórz.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 23 września 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę nr XVII.107.2025 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obrębie Dźwigórz, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 26 września 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej tytuł we fragmencie: „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” oraz jej §1 we fragmencie: „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na nieuprawnionym ustaleniu treści uchwały zmieniającej plan miejscowy.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Na podstawie systematyki ustawy można stwierdzić, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wszczyna procedurę planistyczną, której etapy regulowane są w art. 17 ustawy i która zamyka się podjęciem – zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest 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, wszczyna w tym zakresie stosowne postępowanie oraz wyznacza granice obszaru objętego projektem przedmiotowego planu.

Skoro podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego skutkować ma wyłącznie wszczęciem procedury planistycznej, to uchwała ta nie może ustalać treści planu miejscowego, w tym przeznaczenia terenu. W uchwale tej można (i trzeba) wyznaczyć jedynie obszar, który zostanie objęty planem miejscowym.

Uchwała „przystąpieniowa” – jak wskazuje art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – 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 następuje dopiero po przeprowadzeniu

procedury planistycznej, czyli po rozpatrzeniu wniosków, sporządzeniu wymaganych analiz, uzyskaniu niezbędnych opinii i uzgodnień, przeprowadzeniu konsultacji społecznych. 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.

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.

Tymczasem Rada Gminy Udanin w treści §1 uchwały oraz tytule uchwały ustaliła przeznaczenie terenu jako zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, podczas gdy, jak wynika z uzasadnienia do uchwały, obszar zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczy terenu przeznaczonego w obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Dźwigórz pod tereny zabudowy zagrodowej oznaczonego symbolem **II. RM/4**. Działka znajduje się w obszarze osiedleńczym wsi Dźwigórz.

Kwestionowany fragment przepisu i tytułu uchwały 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 planistyczną służącą uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego, jakie ma być przeznaczenie terenu objętego planem, czyni bowiem w tym zakresie tę procedurę fikcyjną. Bez znaczenia pozostawałoby to jakie wnioski w tym zakresie do planu zostaną złożone, jakie stanowiska w tym zakresie zajmą organy opiniujące i uzgadniające oraz jakie uwagi w tym zakresie zostaną wniesione do projektu zmiany planu w trakcie konsultacji społecznych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru koresponduje z poglądami w tej kwestii zawartymi w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 maja 2010 r. (sygn. II OSK 562/10) stwierdził, że „przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest jedynie określenie granic obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego i rolą tej uchwały jest jedynie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie w załączniku graficznym granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Przeznaczenie terenu jest natomiast określane na etapie uchwalania samego planu. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest więc uchwałą intencyjną i wyraża jedynie zamiar gminy uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie w formie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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