



## ROZSTRZYGNIĘCIE 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 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

**§ 1. we fragmencie:** „w zakresie zapisów dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu oznaczonego symbolem 1UP” uchwały nr XXXVII/174/2026 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 369/2 we wsi Skokowa zatwierdzonego uchwałą nr LXIX/446/18 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 26 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 maja 2018 r. poz. 2451) w zakresie jego zapisów.

### Uzasadnienie

Na sesji dnia 29 kwietnia 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), Rada Miejska w Prusicach podjęła uchwałę nr XXXVII/174/2026 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 369/2 we wsi Skokowa zatwierdzonego uchwałą nr LXIX/446/18 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 26 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 maja 2018 r. poz. 2451) w zakresie jego zapisów, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 6 maja 2026 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 we fragmencie:** „w zakresie zapisów dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu oznaczonego symbolem 1UP” z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej także „ustawą”, polegającym na nieuprawnionym ustaleniu treści uchwały zmieniającej plan miejscowy.

Rada Miejska w Prusicach w § 1 uchwały nr XXXVII/174/2026 postanowiła: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 369/2 we wsi Skokowa zatwierdzonego uchwałą nr LXIX/446/18 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 26 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 maja 2018 r. poz. 2451) w zakresie zapisów dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu oznaczonego symbolem 1UP.”.

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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 października 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 751/25).

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. W uchwale tej można (i trzeba) 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.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 653/25, „(...) uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, jest zatem pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, ale w jej wyniku nie następuje uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego i nie ma jeszcze w obrocie prawnym aktu prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. To bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym elementem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenu na określone cele. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny się więc znaleźć regulacje odnoszące się do sposobu zagospodarowania terenu objętego postanowieniami planu, w tym dane dotyczące ewentualnej zabudowy. Wyłącznym natomiast przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Uchwała ta nie może powtarzać treści uchwały w sprawie przyjęcia samego planu. Nie można zatem na etapie przystępowania do sporządzania planu, ustalać przeznaczenia terenu. Taką kompetencję rada gminy nabywa dopiero na etapie uchwalania samego planu.”.

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 konsultacji społecznych 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 Miejska w Prusicach przesądziła w § 1 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 (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.

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**