



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.166.3.2025.AS

Wrocław, 13 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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 XII/78/2025 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr LVI/343/2006 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 27 października 2006 roku w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obszarze miasta Żarowa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 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 V/29/2024 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany uchwały nr LVI/343/2006 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 27 października 2006 roku w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obszarze miasta Żarowa, Rada Miejska w Żarowie podjęła uchwałę Nr XII/78/2025 w sprawie zmiany uchwały nr LVI/343/2006 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 27 października 2006 roku w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obszarze miasta Żarowa.

Uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 26 lutego 2025 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 – 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 analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu stanowiący, że do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1, tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązków określonych w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a i b.

Przedmiotowym planem miejscowym dokonano zmiany planu miejscowego uchwalonego uchwałą nr LVI/343/2006 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 27 października 2006 roku w sprawie: miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obszarze miasta Żarowa. Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały Nr V/29/2024 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany uchwały nr LVI/343/2006 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 27 października 2006 roku w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obszarze miasta Żarowa celem zmiany planu było dokonanie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem C.2 U_o/U_{s/p}. Zatem zmiana uchwały LVI/343/2006, zgodnie z uchwałą o przystąpieniu miała obejmować jedynie tereny C.2 U_o/U_{s/p}, co wskazano jednoznacznie również 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 (tu: miejska) 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 Miejska w Żarowie podejmując uchwałę Nr V/29/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r., wyznaczyła w sposób ścisły zakres zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 27 października 2006 r. 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 planu miejscowego mogła dotyczyć wyłącznie terenów wprost wskazanych przez Radę Miejską w Żarowie w uchwale V/29/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany uchwały nr LVI/343/2006 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 27 października 2006 roku w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obszarze miasta Żarowa.

Tymczasem, zapis § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały nadał nowe brzmienie § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały zmienianej, który ustalał przeznaczenie nie tylko terenu C.2 U_o/U_{s/p}, ale także terenów C.1 ZP/U_{s/p}, C.3 KS, C.4 ZP, C.5 KS, które nie miały zostać objęte zmianą na podstawie uchwały o przystąpieniu Nr V/29/2024. Zatem powyżej wskazana zmiana planu miejscowego wykracza poza granice przystąpienia do sporządzenia zmiany planu wyznaczone w uchwale. Oznacza to również, że Rada Miejska w Żarowie zmieniła faktycznie przeznaczenie wszystkich terenów wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały nr LVI/343/2006, czyli C.2 U_o/U_{s/p}, C.1 ZP/U_{s/p}, C.3 KS, C.4 ZP, C.5 KS. Jak oświadczył Zastępca Burmistrza w piśmie NGPiL.6721.4.2024 z dnia 11 marca 2025 r. „omyłkowo w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały nr XII/78/2025 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 20 lutego 2025 r., nie zostało dopisanie odwołanie do „tiret drugie” i nie był to celowy zamiar Gminy”.

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”.

Reasumując, uchwała nr XII/78/2025 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 20 lutego 2025 r nie tylko narusza prawo w stopniu istotnym, ale także jej regulacje nie są zgodne z rzeczywistymi intencjami Rady Miejskiej w Żarowie.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały nr XII/78/2025 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy.

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