



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.836.2024

Łódź, 3 grudnia 2024 r.

**Rada Gminy**

**Słupia**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 uchwały Nr VI/31/2024 Rady Gminy Słupia z dnia 31 października 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupia obejmującego fragment wsi Słupia.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 października 2024 r. Rada Gminy Słupia podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 12 listopada 2024 r., znak: PNIK-I.4131.836.2024.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Przewodniczący Rady Gminy złożył wyjaśnienia, wskazując że określenie przeznaczenia terenu w § 3 ww. uchwały wynikało z chęci uwzględnienia wniosku interesariusza o dokonanie zmiany planu miejscowego w zakresie realizacji instalacji odnawialnych źródeł energii w postaci fotowoltaiki. Zdaniem Przewodniczącego Rady Gminy, jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu w uchwale intencyjnej, nie stanowi przekroczenia upoważnienia ustawowego i nie narusza właściwości innych organów.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie upzp, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu” określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania aktu planistycznego, to wkroczenie rady gminy w kompetencje wójta lub odwrotnie. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na ustalenia aktu planistycznego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenia prawa to uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisy z zakresu planowania przestrzennego, w szczególności ustawa upzp, jednoznacznie określają kompetencje i uprawnienia wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako organu planistycznego i rady gminy, jako organu stanowiącego. W analizowanej sprawie Rada Gminy Słupia podejmując uchwałę Nr VI/31/2024 wkroczyła w kompetencje Wójta Gminy Słupia, jako organu planistycznego, a także przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 14 ust. 1 i ust. 2 upzp, który stanowi że 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 takiej uchwały, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego.

Mając na uwadze brzmienie przywołanego przepisu prawa oraz ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne w tym zakresie, należy stwierdzić, że uchwała wydana na ww. podstawie prawnej, ma za zadanie tylko wszczęcie, rozpoczęcie procedury planistycznej, określając jednocześnie terytorialne granice zamierzonych działań planistycznych. Jest to akt o charakterze wewnętrznym i nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej, w tym właścicieli nieruchomości na terenie objętym uchwałą. Wiąże ona jedynie organ wykonawczy, który jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia planu. Jest to zatem pierwszy i niezbędny etap procedury planistycznej. Wobec tego ze względu na jej wewnętrzny, intencyjny i porządkowy charakter jako rozpoczynającej proces planistyczny nie można nadać jej charakteru normatywnego.

Dopiero postanowienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego, mogą kształtować sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na terenie objętym planem. Tak więc istotą treści uchwały intencyjnej nie jest określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, gdyż jest to materia konieczna do uregulowania dopiero w planie miejscowym, który jako akt prawa miejscowego może wywołać skutki materialnoprawne dla właścicieli nieruchomości objętych tym planem. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, Przewodniczący Rady Gminy składając ww. wyjaśnienia, dokonał błędnej interpretacji art. 14 ust. 1 upzp, gdyż nie jest celem uchwały intencyjnej określenie przeznaczenia terenów, lecz rada gminy podejmuje taką uchwałę w celu ustalenia przeznaczenia terenów i określenia sposobów ich zagospodarowania w planie miejscowym. W planie miejscowym określa się obowiązkowo nie tylko przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, ale także inne zagadnienia określone w art. 15 ust. 2 upzp. Z kolei treść art. 15 ust. 1 upzp, jednoznacznie wskazuje że to wójt jako organ planistyczny wprowadza ustalenia określone w ust. 2 art. 15 upzp. Na poparcie powyższego stanowiska można powołać następujące orzecznictwo: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 91/19; wyrok NSA z dnia 5 października 2016 r., sygn. akt II OSK 7/15; wyrok NSA z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt II OSK 810/13; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 1094/19; postanowienie NSA z dnia 1 października 2021 r., sygn. akt II OSK 1828/21.

Także zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przyjmuje się że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza że Rada Gminy realizując swoje kompetencje powinna ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (zasada legalizmu).

Z tych też względów, z uwagi na istotne naruszenie prawa, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części, stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Słupia