



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 marca 2026 r.

Poz. 2148

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IR-VIII.4131.4.2026.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 marca 2026 r.

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.)

orzekam

nieważność w całości uchwały Nr XXXVII/280/2026 Rady Gminy Kazimierz Biskupi z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegającej na uchyleniu uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego trasę gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Konin-Golina-Kleczew, uchwalonego Uchwałą Nr VI/31/99 Rady Gminy Kazimierz Biskupi z dnia 2 lutego 1999 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Gminy Kazimierz Biskupi podjęła uchwałę Nr XXXVII/280/2026 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegającej na uchyleniu uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego trasę gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Konin-Golina-Kleczew, uchwalonego Uchwałą Nr VI/31/99 Rady Gminy Kazimierz Biskupi z dnia 2 lutego 1999 r., zwaną dalej: uchwałą.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zmianami).

Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 lutego 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały w zakresie zgodności z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwaną dalej: ustawą, w zakresie zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam następujące:

W myśl ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Uchwalenie planu miejscowego poprzedzone jest określoną w ustawie procedurą planistyczną. Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego (w stanie prawnym obowiązującym dla uchwały: po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu

miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały. Zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

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.

Analiza treści ww. przepisów prowadzi do wniosku, że nie można z nich wywieść podstawy prawnej dla podjęcia przez Radę Gminy Kazimierz Biskupi uchwały w sprawie uchylenia obowiązującego planu miejscowego. Nie można bowiem uznać, aby przepis ustawy, który stanowi, że plan miejscowy sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, stanowił podstawę prawną do uchylenia planu, bez jednoczesnego wprowadzenia nowych ustaleń dla terenu objętego uchyleciem. Mając na uwadze zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”), należy stwierdzić, że gdyby ustawodawca w ramach władztwa planistycznego dopuścił możliwość uchylenia przez organ gminy uchwały w sprawie planu miejscowego w części lub całości, to dałby temu wyraz wprost w unormowaniu ustawowym. Stąd też należy uznać, że na gruncie przepisów ustawy gmina posiada kompetencje do uchwalania planów miejscowych lub ich zmiany, ale kompetencje te nie obejmują wyłącznego uchylenia w części lub całości uchwały w sprawie planu miejscowego.

Należy podkreślić, że ustawa zawiera kompleksowe regulacje dotyczące wymaganej treści planu miejscowego, trybu jego przygotowania, uchwalania i zmiany (art. 14, 15, 17, 19, 20 i 27). Ustawodawca w sposób wyraźny unormował przypadki, kiedy akt planistyczny przestaje obowiązywać wskutek stwierdzenia jego nieważności lub uchwalenia nowego (art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1). W świetle tych przepisów wyraźne jest oddzielenie kompetencji organów gminy w zakresie sporządzania, uchwalania i zmiany planów miejscowych od kompetencji organów nadzoru oraz sądów administracyjnych w zakresie kontroli ich legalności i stwierdzania nieważności. Co ważne, w przepisach art. 32 i 33 ustawy przewidziano uprawnienia gminy do aktualizowania aktów planistycznych w ramach prowadzonej polityki przestrzennej. W razie wystąpienia nowych okoliczności faktycznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie nieaktualności planu miejscowego obowiązującego na danym obszarze, a następnie przystąpienia do działań w przedmiocie zmiany planu, stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów miejscowych lub ich części odnoszących się do tego samego terenu. Z tego przepisu wynika, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden plan miejscowy, przy czym uchwalony późniejszy plan miejscowy uchyla plan wcześniejszy. Jednocześnie wskazać należy, że regulacja art. 34 nie dotyczy sytuacji, w których nowe ustalenia planistyczne wprowadzane są w zakresie nowelizacji (zmiany) planu miejscowego, gdyż w takim przypadku wcześniejsze regulacje zostają zastąpione ustaleniami wprowadzanymi w wyniku zmiany. Przepis ten potwierdza natomiast, że dopuszczalne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego obowiązuje już plan miejscowy (art. 14 ust. 1). Zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, prawodawca gminny ma więc do wyboru podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy), bądź uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądzać będzie o wyborze jednego z wymienionych rozwiązań. Przy tym zmiana planu jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem (por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt II OSK 3495/18 i WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., sygn. akt: II SA/Sz 97/20).

Uwzględniając powyższe należy uznać, że przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy stanowią podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żaden z ww. przepisów upoważniając radę gminy wyłącznie do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany) nie daje zarazem żadnych podstaw prawnych do uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy

administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa.

Jednocześnie należy wskazać, iż co prawda ustawa o samorządzie gminnym zawiera katalog zakresu zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może stanowić on wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiąco-kontrolnego gminy, bo stanowi ogólną normę kompetencyjną wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym. Stanowisko to zostało wyrażone m.in. w wyrokach: WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 369/09 („zgodnie z utrwalonym już poglądem orzecznictwa art. 18 [ustawy o samorządzie gminnym], stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań”) i NSA z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09 („powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym generalnie z reguły ustalają normy kompetencyjne (...) dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały”). Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Wyraźne unormowanie kompetencji organów gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie pozwala na konstruowanie w drodze wykładni rozszerzającej takich uprawnień, które dotyczą materii nie wymienionych w przepisach omawianej ustawy. Jak już wyżej podkreślono kompetencji organów nie można domniemywać, a skoro kompetencje organu muszą wynikać wprost z ustaw, to nie sposób nie dostrzec, iż z przepisów zarówno ustawy o samorządzie gminnym jak i ustawy nie wynika wprost upoważnienie rady do uchylania obowiązujących planów miejscowych bez zastępowania ich treści nowymi aktami planistycznymi. Przyjęte przez Radę Gminy Kazimierz Biskupi rozwiązanie należy zatem uznać za niedopuszczalne.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż uchwałę w sprawie uchylecia planu miejscowego Rada Gminy Kazimierz Biskupi podjęła po przeprowadzeniu przewidzianej ustawą procedury planistycznej (art. 17), co oznacza, iż uznała, że uchylenie planu stanowi w tym przypadku szczególną formę jego zmiany.

Taki pogląd nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Należy wskazać, że jako zmianę w rozumieniu przepisu art. 27 ustawy, należy traktować taką sytuację, gdy ustalenia obowiązującego planu miejscowego mają zostać zastąpione innymi unormowaniami w miejsce dotychczas obowiązujących. Innymi słowy pojęcie "zmiany" dotyczy merytorycznej zmiany regulacji stanowiących miejscową normę prawa czy poprzez zastąpienie jej inną normą czy też poprzez usunięcie, lecz w ramach zachowanej systematyki aktu prawa. W konsekwencji zachowaniu podlega sam akt normatywny, jedynie z innymi regulacjami w porównaniu do aktu sprzed tej zmiany. Natomiast uchylenie planu miejscowego oznacza definitywne usunięcie tych norm z obowiązującego systemu prawa, nie zaś zastąpienie inną normą prawa. Procedura planistyczna uregulowana w art. 17 ustawy, ma zaś na celu przyjęcie pewnych ustaleń co do przeznaczenia terenów, zebranie opinii i uzgodnień właściwych organów oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych proponowanych rozwiązań planistycznych, gwarantujących przy tym możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania. W przypadku wyeliminowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z obrotu prawnego staje się ona bezprzedmiotowa, a jej prowadzenie bezcelowe. Przepisy ustawy w sposób pełny i kompleksowy regulują kwestie aktualizowania aktów planistycznych stosownie do zmieniających się uwarunkowań faktycznych zagospodarowania przestrzennego - w sposób przewidziany w art. 32 ust. 2 ustawy bądź w drodze nowelizacji planu, polegającej na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzonymi na podstawie art. 27 ustawy, ewentualnie w trybie sporządzenia nowego planu (art. 14 ustawy).

Na marginesie należy dodać, że organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 18 września 2019 r., sygn. akt: II OSK 2630/17, zgodnie z którym uprawnienia rady gminy do uchylecia uchwały w przedmiocie planu miejscowego nie można domniemywać również z brzmienia przepisów art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru przepisy ustawy jednoznacznie wskazują, że podstawową formę ustalania przeznaczenia terenów stanowi plan miejscowy (art. 4 ust. 1 ustawy). Natomiast dopiero

w przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy). Konstrukcja przepisów ustawy, w tym szczegółowe uregulowanie trybu oraz zasad sporządzania i uchwalania, a także stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie planów miejscowych wskazuje, że ustawodawca nie wprowadzając do ustawy żadnych uregulowań w zakresie możliwości uchylenia uchwały w sprawie planu przez organy gminy nie zakładał takiej możliwości oraz sytuacji, w której plany miejscowe będą zastępowane decyzjami o warunkach zabudowy. Te, ze względu na dużo mniejszy zakres regulacji i indywidualny charakter, z założenia miały funkcjonować jedynie w szczególnych przypadkach i wypełniać luki w istniejącej zabudowie. Natomiast w sytuacji objęcia danego terenu kompleksowymi ustaleniami planu miejscowego nie zachodzą już przesłanki do określania indywidualnych warunków zabudowy. O wyższości planu miejscowego nad decyzją o warunkach zabudowy świadczy bezspornie treść art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Choć organy gminy poza sytuacjami wynikającymi wprost z przepisów odrębnych nie mają obowiązku uchwalenia planu miejscowego, to zarazem należy zauważyć, że ustawa nie zawiera żadnych ustaleń w zakresie trybu deregulacji ustaleń planistycznych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych planami bądź zastępowania tymi decyzjami ustaleń planów. Porównanie wymogów normatywnych dla planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy wskazuje jednoznacznie, że wymogi jakie musi spełniać inwestycja objęta planem miejscowym obwarowane są znacznie ostrzejszymi kryteriami, niż wymogi inwestycji realizowanej na podstawie decyzji o warunkach zagospodarowania terenu. Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest obowiązana odnieść się w nim do szeregu elementów zawartych w art. 15 ustawy, w efekcie czego następnie inwestor musi respektować wymogi planu, podczas gdy aby otrzymać decyzję o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji wystarczy zastosować się do tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, opisanej w art. 61 ustawy. Jak wcześniej powiedziano, wymogi te (co do zasady) są mniej restrykcyjne. Procedowanie na podstawie art. 61 ustawy stanowi zatem specyficzną "protezę" umożliwiającą zabudowanie terenu, dla którego plan nie został uchwalony. Reasumując, należy przyjąć pogląd, że ustawodawca unormowaniami ustawowymi dąży do realizowania polityki zachowania ładu przestrzennego w terenie za pomocą jak najpowszechniejszego uchwalania planów miejscowych. Skoro tak, to należy uznać, że teren gminy raz objęty prawidłowo uchwalonym i pozostającym w obrocie prawnym planem miejscowym winien tym (lub nowym) planem pozostać objęty. Inaczej mówiąc z przepisów prawa powszechnie obowiązującego wynika wprost, że ustawodawca przyznał gminie kompetencje do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian, ale kompetencje te nie obejmują samego/wyłączonego uchylenia uchwały w sprawie planu. Gdyby ustawodawca, w ramach władztwa planistycznego gminy, dopuścił możliwość samego/wyłączonego uchylenia uchwały o planie, dałby temu wyraz wprost w unormowaniu ustawowym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt.: II SA/Wr 375/18).

Odmienne są również same skutki faktyczne i prawne, jakie wynikają ze zmiany planu bądź jego uchylenia. Zaakcentować należy również, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulują dokładnie następstwa prawne wynikające z uchwalenia planu miejscowego, jego zmiany, ewentualnie stwierdzenia nieważności aktu planistycznego (art. 28 ust. 2, art. 29, art. 34, art. 35, art. 35a, art. 36, art. 37). Podkreślić należy, że w powołanych przepisach w tym m.in. regulujących kwestie roszczeń związanych z wzrostem lub spadkiem wartości nieruchomości ustawodawca przewidział jedynie sytuację uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego. Wskazane przepisy nie zakładają sytuacji uchylenia planu bez zastąpienia go innym aktem. W myśl konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa nie znajduje uzasadnienia sytuacja, w której ustawodawca dopuszczając prawnie możliwość uchylania planów miejscowych na rzecz tworzenia luk planistycznych uregulowałby w sposób kompleksowy zasady i warunki, w których można dochodzić odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w przypadku uchwalenia lub zmiany planu, a pominąłby sytuację, w której obniżenie wartości nieruchomości wynikałoby z samego uchylenia obowiązującego na danym terenie planu miejscowego.

Podsumowując, stwierdzić należy, że przyjęte w uchwale Rady Gminy Kazimierz Biskupi regulacje świadczą o nadużyciu przysługującego gminie władztwa planistycznego. Wyrażne unormowanie kompetencji organów gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie pozwala bowiem na konstruowanie w drodze wykładni rozszerzającej takich uprawnień, które dotyczą materii niewymienionych w przepisach omawianej ustawy. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), jak również zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika

nakaz, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać.

Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. W wyrokach z dnia 12 marca 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 985/24 i z dnia 13 sierpnia 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 501/25 WSA w Poznaniu orzekł, że uchylenie postanowień planu miejscowego powoduje, że zagospodarowanie określonych terenów będzie możliwe na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Dochodzi tym samym do odejścia od zasady, zgodnie z którą aktem planistycznym, który kształtuje politykę przestrzenną pozostaje plan miejscowy, a zagospodarowanie działki odbywa się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Taki sposób korzystania z władztwa planistycznego gminy obniża poziom ochrony prawnej, gdyż w szczególności ogranicza możliwość zapewnienia partycypacji społecznej w procedurze planistycznej oraz może niekiedy prowadzić do zniwelowania prowadzonej polityki przestrzennej. Jednocześnie prowadzić może do naruszenia wynikających z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych, czy wymagań ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, zasad kształtowania przestrzeni publicznych i dalszych wskazanych w tych przepisach, które w sposób bardziej szczegółowy i wszechstronny niż decyzja o warunkach zabudowy określają wymagania zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko, zgodnie z którym uchwała o uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest niezgodna z prawem, WSA w Poznaniu wyraził również w wyrokach: z dnia 13 lutego 2025, sygn. akt II SA/Po 819/24, z dnia 19 lutego 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 980/24 oraz z dnia 10 lipca 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 473/25.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Kazimierz Biskupi,
- 2) Wójt Kazimierza Biskupiego.