



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.111.7.2025.MS6

Wrocław, 22 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

uchwały nr XVIII/101/2025 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 29 września 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Prochowice na sesji w dniu 29 września 2025 r. podjęła m.in. uchwałę nr XVIII/101/2025 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przekazana wraz z dokumentacją planistyczną do organu nadzoru w dniu 6 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej także, jako „ustawa”, w związku z art. 8h ust. 1 i ust. 3, art. 8i ust. 1, ust. 2, ust. 4, ust. 6 i 7, art. 8j oraz art. 27 i 28 ust. 1 ustawy poprzez wyłożenie projektu planu miejscowego przez okres co najmniej 21 dni, w trybie art. 17 pkt 9 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm.), dalej także jako: „ustawa zmieniająca”, która weszła w życie w dniu 24 września 2023 r., zamiast przeprowadzenia konsultacji społecznych przez okres co najmniej 28 dni oraz po godzinach pracy urzędu, pomimo rozszerzenie zakresu opracowania uchwały intencyjnej w dniu 25 września 2024 r., tj. po wejściu w życie ustawy zmieniającej, czym naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego 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. Również zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, zgodnie z dyspozycją art. 27 ustawy.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miasta i Gminy Prochowice, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XVIII/101/2025 Rady Miasta i Gminy Prochowice została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego. Tryb sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (wyrok NSA z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Tryb uchwalenia planu określony został w art. 17 ustawy.

Rada Miasta i Gminy Prochowice zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą nr LXXII/357/2023 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta

Prochowice. Uchwała ta została jednak istotnie zmieniona w dniu 25 września 2024 r., poprzez dodanie nowego obszaru, objętego opracowaniem. Rada Miasta i Gminy Prochowice uchwałą nr V/35/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice, dodała załącznik nr 2. Jak wynika z uzasadnienia do tej uchwały: „W toku sporządzenia projektu planu miejscowego wpłynął wniosek o zmianę przeznaczenia działki nr 504 położonej w obrębie 3 miasta Prochowice na funkcję pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Przedmiotowa nieruchomość oraz działka sąsiednia o nr ewidencyjnym 243/35 znajdują się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prochowice na terenie o funkcji pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Mając na uwadze oczekiwania społeczne dotyczące zmiany funkcji działki pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną zaistniały przesłanki do podjęcia uchwały w sprawie zmiany zakresu opracowania planu poprzez dodanie załącznika nr 2 do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice.”.

W ocenie Wojewody nie będzie miał tu zastosowania przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”. Ponieważ procedurę uchwalania planu miejscowego wszczyna przyjęcie przez radę gminy uchwały intencyjnej, należy założyć, że przepisy dotychczasowe (z wyłączeniem wskazanych w art. 67 ustawy zmieniającej) będą miały zastosowanie do uchwalania planów miejscowych, odnośnie do których uchwały intencyjne zostały podjęte przed dniem 24 września 2023 r. W przedmiotowej sprawie uchwała w sprawie przystąpienia do opracowania planu pierwotna została podjęta w dniu 29 marca 2023 r., jednakże jej treść została istotnie zmieniona poprzez podjęcie nowej uchwały, rozszerzającej zakres opracowania planu. Obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego miało miejsce dwukrotnie - po raz pierwszy od 18 kwietnia 2023 r. (na okres 21 dni) i po raz drugi, po podjęciu przez Radę w dniu 25 września 2024 r. uchwały zmieniającej uchwałę przestąpieniową, tj. od dnia 3 października 2024 r. Zawiadomienia organów dokonano w dniu 9 maja 2024 r. i ponownie po rozszerzeniu zakresu opracowania w dniu 22 października 2024 r. O opinii i uzgodnieniu do planu wystąpiono zaś w dniu 6 marca 2025 r. W ocenie organu nadzoru, jeżeli gmina dokona po dniu 24 września 2023 r. istotnej zmiany uchwały o przystąpieniu, jak miało to miejsce w przypadku uchwały Rady Miasta i Gminy Prochowice nr V/35/2024 zmieniającej uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice, poprzez powiększenie zakresu opracowania (dodano nowy załącznik nr 2), to przepis przejściowy art. 67 ustawy zmieniającej nie będzie miał w tym miejscu zastosowania. Uchwała określająca w sposób finalny zakres opracowania planu została podjęta przez Radę w dniu 25 września 2024 r. Po tym okresie Rada przeprowadziła właściwą procedurę planistyczną do uchwały, obejmującą cały zakres opracowania planu. Rozpoczęcie procedury planistycznej do uchwały nr LXXII/357/2023 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice nie skutkuje w analizowanej sytuacji uznaniem, że mają zastosowanie do tej procedury przepisy ustawy sprzed wejścia w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Rada bowiem zmieniała zakres opracowania uchwały, rozszerzając ją o nowy teren.

Wobec powyższego należało uznać, że procedura planistyczna została rozpoczęta po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, tj. po dniu 23 września 2024 r. Tryb kolejno dokonywanych czynności planistycznych, określonych w art. 17 ustawy, winien odbywać się w oparciu o przepisy ustawy w brzmieniu znowelizowanym. Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy);

- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy);
- **ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy (art. 17 pkt 11 ustawy);**
- **przeprowadzić konsultacje społeczne, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy);**
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy;
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy (art. 17 pkt 14 ustawy).

Należy zauważyć, że w wyniku nowelizacji zastąpiono wyłożenie projektu do publicznego wglądu konsultacjami społecznymi. Uregulowanie sposobu prowadzenia konsultacji społecznych nastąpiło w dodanym rozdziale 1a „Partycypacja społeczna”.

Stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza informacje o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych, nie później niż w dniu rozpoczęcia tych konsultacji, co najmniej:

- 1) przez publikację w prasie w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914);
- 2) przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu;
- 3) przez udostępnienie informacji na stronie internetowej obsługującego go urzędu, o ile taką posiada, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu;
- 4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

Zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy, formami konsultacji społecznych są: zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjny, ankiety lub geoankiety, a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego, czy też dyżury projektanta. Zgodnie natomiast z treścią art. 8i ust. 2 ustawy – konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej formy, o której mowa w ust. 1 pkt 1 (zbieranie uwag), jednej z form, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego) oraz jednej z form, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5 (spotkania plenerowe, spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety, geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta).

Z powyższego wynika, że dla prawidłowego przeprowadzenia konsultacji musi nastąpić realizacja co najmniej trzech form. Jedną musi być zbieranie uwag. Pozostałe dwie należy wybrać z dwóch wymienionych katalogów.

Dopuszcza się także przeprowadzenie konsultacji społecznych w innych formach niż określone w wyżej przywołanym art. 8i ust. 1 ustawy, co wynika z treści tegoż art. 8i ust. 3. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 7 ustawy, z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych sporządza się protokoły.

Stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 3 ustawy: „3. Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5:

- 1) po godzinach pracy;

2) w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, chyba że są przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość zgodnie z art. 8i ust. 6 pkt 2”.

Powyższe wymogi dotyczą konsultacji społecznych w formach: "2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; (...) 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.”.

Zgodnie z dyspozycją art. 8j pkt 1 i 2 ustawy, konsultacje społeczne w formie: zbierania uwag, ankiet lub geoankiet, prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni; spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, czy też spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, prowadzi się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji i nie później niż na 7 dni przed ostatnim dniem terminu na zbieranie uwag i ankiety oraz geoankiety.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, Burmistrz w ogóle nie przeprowadził konsultacji społecznych, w tym w obligatoryjnej formie zbierania uwag przez okres 28 dni, ani też nie ogłosił o ich rozpoczęciu w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy.

W przekazanej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznych zamieszczono Ogłoszenie o wyłożeniu projektu przedmiotowego planu do publicznego wglądu w terminie od 27 czerwca 2025 r. do 18 lipca 2025 r., co oznacza, że projekt przedmiotowego planu miejscowego został wyłożony na okres 22 dni, licząc łącznie z 27 kwietnia 2025 r. oraz organizację dyskusji publicznej, która odbyła się w dniu 15 lipca 2025 r. o godz. 10:00 w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy Prochowice (w godzinach pracy urzędu, a nie poza tymi godzinami), co nastąpiło w trybie art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

W odpowiedzi na wezwanie Wojewody Dolnośląskiego do złożenia wyjaśnień, Gmina w piśmie z dnia 15 października 2025 r. stwierdziła m.in.: „Uchwała Rady Miasta i Gminy Prochowice nr V/35/2024 z dnia 25 września 2024r. zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice, była uchwałą zmieniającą uchwałę intencyjną, a nie wszczęciem nowego postępowania. Ponadto należy nadmienić, że zmiana uchwały intencyjnej nastąpiła na wniosek właściciela działek objętych ww. zmianą i obejmuje niewielki obszar w obrębie 3 miasta Prochowice.”.

W ocenie organu nadzoru stanowisko Gminy nie zasługuje na uwzględnienie. Nie ma bowiem znaczenia w sprawie, że zmiana zainicjowana została na wniosek właściciela działek objętych zmianą i obejmuje niewielki obszar. Rada Miasta i Gminy Prochowice powiększyła zakres opracowania objęty uchwałą w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w obrębach 3 i 4 miasta Prochowice. Tym samym przystąpiono do nowego zakresu opracowania po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Postępowania Gminy nie można uznać za zgodne z prawem, gdyż zmierza ono do obejścia przepisów prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że wyjaśnienia gminy nie mogą być przyjęte, a ustawodawca określił dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiedni okres dostosowania do wymogów ustawy. Odnosząc się do konsultacji społecznych zauważyć należy, że *ratio legis* samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych, analogicznie jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

Reforma systemu planowania przestrzennego wzmocniła partycypację społeczną w procedurze planistycznej. Organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za stworzenie gwarancji „rzeczywistego” udziału społeczeństwa w debacie nad projektem planu miejscowego (K. Szlachetko [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, Warszawa 2024, art. 17 i cytowany tam wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2430/16). Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W art. 8j ustawy czas trwania konsultacji społecznych określono na 28 dni, przy czym formy konsultacji, takie jak spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacer studyjny nie będą mogły odbyć się ani w pierwszym, ani w ostatnim tygodniu konsultacji społecznych.

Jak wynika z ogłoszenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projekt planu wyłożono na okres na 22 dni (licząc łącznie z dniem 27 czerwca 2025 r.). Także termin dyskusji publicznej nad przyjętymi w planie rozwiązaniami wyznaczono na dzień 15 lipca 2025 r. na godz. 10:00, podczas gdy ustawa wymaga spotkania poza godzinami pracy urzędu (art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy).

W tych okolicznościach sprawy, biorąc w szczególności pod uwagę wymogi co do minimalnego czasu trwania konsultacji społecznych, nie sposób uznać, że wyłożenie do publicznego wglądu w miejsce przeprowadzenia konsultacji społecznych, nie stanowiło istotnego naruszenia prawa. Brak ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji społecznych, a tym bardziej brak zachowania terminu co najmniej 28 dni na ich przeprowadzenie, a także termin dyskusji publicznej wyznaczany na godzinę 10.00 ograniczają w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach. Zaniedbania w tym zakresie wykluczają możliwość ochrony interesów osób zainteresowanych przed potencjalnym ich naruszeniem ustaleniami tego planu. (zob. T. Filipowicz Tomasz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, wyd. IV).

W tej sytuacji ponownie wskazać należy, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Prochowice w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska