



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.100.2.2025.AA2

Wrocław, 30 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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/117/2025 Rady Gminy Paszowice z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Paszowice na lata 2025-2030.

Uzasadnienie

Rada Gminy Paszowice, na sesji w dniu 25 listopada 2025 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/117/2025 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Paszowice na lata 2025-2030.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 10e ust. 3 pkt 5 oraz art. 10e ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na niewypełnieniu delegacji ustawowej.

W myśl przepisu art. 10e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej również jako: ustawa) Gmina może opracować strategię rozwoju gminy. Zgodnie z przepisami art. 10e ust. 3 ustawy strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198), przygotowanej na potrzeby tej strategii oraz określa w szczególności: 1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym; 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych; 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia; 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym: a) strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych, b) system powiązań przyrodniczych, c) główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych, d) główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej; 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące: a) zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu, b) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, c) kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej, d) zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r. poz. 527 i 680), e) zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego, f) kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej, g) zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW, h) zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, i) zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, j) zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji; 6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581), wraz z zakresem planowanych działań; 7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań; 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych; 9) ramy finansowe i źródła finansowania. Ponadto zgodnie z przepisem art. 10e ust. 4 ustawy strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, o których mowa w szczególności w ust. 3 pkt 4-7.

Na wstępie wskazać należy, że strategia rozwoju gminy w przyjętym ustawodawstwie została powiązana z dokumentami planowania przestrzennego gminy – zarówno z planem ogólnym, jak i z miejscowymi planami

zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z przepisem art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm .) wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, natomiast zgodnie z przepisem art. 13b tej ustawy, który wejdzie w życie 1 lipca 2026 r. ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności - politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego.

Jak wynika z powyższego strategia rozwoju gminy ma pełnić rolę dokumentu nadrzędnego określającego politykę przestrzenną gminy. Zatem strategia rozwoju gminy jest dokumentem, w którym należy określić najważniejsze parametry dla przyszłych działań i sformułowanie rekomendacji, które sprawią, że polityka przestrzenna będzie planowana i prowadzona w sposób zrównoważony, tj. zapewniający równowagę między potrzebami mieszkańców, wymogami rozwoju infrastruktury i zachowaniem dbałości o środowisko naturalne. Z tego też względu ustawodawca – w art. 10e ust. 3 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułował minimalny zakres przedmiotowy strategii.

Rada Gminy Paszowice, korzystając z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 10e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powinna zatem w przyjętym dokumencie Strategii Rozwoju Gminy zawrzeć co najmniej te elementy, które ustawodawca wskazał w przepisach art. 10e ust. 3 i ust. 4 ustawy. Zatem jednym z obligatoryjnych elementów strategii rozwoju gminy są ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące 10 obszarów wskazanych w art. 10e ust. 3 ustawy – w punktach od a do j. Ponadto elementem obligatoryjnym strategii jest graficzne zobrazowanie treści, o których mowa w szczególności w art. 10e ust. 3 pkt 4-7 ustawy.

W przyjętej uchwałą Rady Gminy Paszowice nr XVIII/117/2025 z dnia 25 listopada 2025 r. Strategii Rozwoju Gminy Paszowice na lata 2025-2030 ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie zostały zawarte w części strategicznej dokumentu – punkcie 3 „Struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy”, podpunkcie 3.2. W punkcie tym wskazano, że w rekomendacjach w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie Paszowice uwzględniono ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, który został przyjęty Uchwałą nr XIX/482/2020 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 16 czerwca 2020 roku, także w zakresie inwestycji celu publicznego ustalonych w dokumentach krajowych i wojewódzkich. Wskazano, że Strategia będzie ponadto wdrażać ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego w zakresie zasad zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych obowiązujących dla gmin oraz uwzględnia postulaty, zawarte w tym Planie dla obszaru gminy. Obszary tematyczne i ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego oraz spójność z zapisami Strategii Rozwoju Gminy Paszowice na lata 2025-2030 albo odniesienia do niej – przedstawiono w postaci tabelarycznej.

Odnosząc zapisy podpunktu 3.2 Strategii do wymagań ustawowych w zakresie merytorycznej treści strategii gminy wynikającej z art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru stwierdza, że część zakresu merytorycznego, np. zasady ochrony środowiska, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, ustalenia dotyczące lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego zostały zawarte wprost lub pośrednio w przedstawionych tabelach nr 4-7. Wskazać jednak należy, że niektóre z ustaleń, które w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego sformułowane zostały jako zalecenie, np. określenie wskaźnika udziału mieszkań przeznaczonych dla osób ze szczególnymi potrzebami w nowo budowanych mieszkaniach, wskazywanie w dokumentach planistycznych obiektów i obszarów, które powinny uzyskać ustawową formę ochrony zabytków, określenie minimalnych odległości pomiędzy terenami zabudowy podlegającej ochronie przed hałasem a najbliższymi terenami zabudowy związanej z potencjalną emisją fetoru – zostały przyjęte w Strategii Gminy w takiej „zaleceniowej” postaci, bez ich skonkretyzowania, co budzi wątpliwości co do ich faktycznego przyjęcia w Strategii Gminy Paszowice. Jednocześnie jednak organ nadzoru stwierdza, że w przyjętej Strategii – w zakresie ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie brak jest m.in. ustaleń, o których mowa w art. 10e ust. 3 pkt 5 lit. c) określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej, lit. d) zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r. poz. 527 i 680), lit. f) kierunków rozwoju infrastruktury społecznej, lit. g) zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW, lit. h) zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, lit. i) zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, lit. j) zasad kształtowania

zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji.

Z kolei – odnosząc ustalenia Strategii przedstawione w formie graficznej do wymagań ustawowych w zakresie merytorycznej treści strategii gminy wynikającej z art. 10e ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, tj. wymogu aby zobrazowane zostały treści, o których mowa w szczególności w art. 10e ust. 3 pkt 4-7 ustawy, organ nadzoru stwierdza, że przedstawiony model przedstawia wyłącznie treści, o których mowa w art. 10e ust. 3 pkt 4 ustawy, co zostało również potwierdzone przez Gminę Paszowice w złożonych – w toku postępowania nadzorczego – wyjaśnieniach. Ponadto wskazać należy, że o ile brak w przedstawieniu graficznym obszarów strategicznej interwencji określonych w strategii rozwoju województwa (art. 10e ust. 3 pkt 6 ustawy) oraz obszarów strategicznej interwencji kluczowych dla gminy (art. 10e ust. 3 pkt 7 ustawy) – jest uzasadniony brakiem takich obszarów, co wynika z ustaleń Strategii, to o tyle brak w zobrazowaniu graficznym Strategii wymaganych ustawą elementów, o których mowa w art. 10e ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym – należy uznać za naruszenie prawa.

Takie ukształtowanie przedmiotowej uchwały narusza w sposób istotny normę kompetencyjną z art. 10e ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez jej niewypełnienie.

Organ nadzoru podkreśla, że Rada zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości. W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru uznał, że możliwe jest tylko stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ponieważ inne rozstrzygnięcie polegałoby na pozostawieniu w obrocie prawnym tych przepisów uchwały, które tylko częściowo wypełniają dyspozycję art. 10e ust. 3 i ust. 4 ustawy.

Z wyżej wskazanych powodów, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały Nr XVIII/117/2025 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Paszowice na lata 2025-2030.

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