



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.112.9.2025.RJ1

Wrocław, 16 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE 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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XX/92/2025 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów we wsi Skokowa.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 maja 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), art. 67 ust. 3 ustawy 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), w związku z uchwałą nr LXXXVI/463/23 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów we wsi Skokowa, Rada Miejska w Prusicach podjęła uchwałę nr XX/92/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów we wsi Skokowa, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 9 czerwca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 18 czerwca 2025 r. (przekazana pismem Sekretarza Gminy Prusice z dnia 10 czerwca 2025 r., znak GP.6721.10.2023).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 i art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, poprzez brak przeprowadzenia konsultacji społecznych po godzinach pracy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Również zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, zgodnie z dyspozycją art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego

(także jego zmiany), nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (oraz jego zmiany), istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei tryb uchwalenia planu miejscowego (oraz jego zmiany, zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), określony w art. 17 tej ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Tym samym, skoro uchwała inicjująca podjęta została w dniu 4 września 2023 r., a następnie dokonano jej zmiany w dniu 26 października 2023 r. oraz w dniu 14 listopada 2024 r. (czyli uchwały nowelizujące zostały uchwalone przez Radę Miejską już w okresie obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w nowym brzmieniu), to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą zmieniającą”. Ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu 24 września 2023 r.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

W tym przypadku, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, w trybie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);

- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- przeprowadzić konsultacje społeczne, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „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; (...)”. Wymóg ten dotyczy więc konsultacji społecznych w formach: „2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; (...) 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.”.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej przez Gminę Prusice dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, ponieważ nie przeprowadzono ich po godzinach pracy, lecz odbywały się one w trakcie godzin pracy Urzędu Miejskiego w Prusicach.

Zgodnie z informacjami zawartymi w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Prusicach, godziny jego otwarcia przedstawiają się następująco: w środy **7:30-17:30**, natomiast w pozostałe dni, tj. poniedziałek, wtorek, czwartek i piątek **7:30-15:30**. Tymczasem, jak wynika z przedłożonej dokumentacji planistycznej (ogłoszeń o rozpoczęciu konsultacji społecznych, protokołu ze spotkania otwartego z dnia 20 lutego 2025 r. oraz protokołu z dyżuru projektanta z dnia 27 lutego 2025 r.), spotkanie otwarte odbyło się w dniu 19 lutego 2025 r. (środa) o godz. 16:30, a dyżur projektanta w dniu 26 lutego 2025 r. (środa) również o godz. 16:30.

Brak zachowania wymaganych godzin konsultacji społecznych ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z planowaniem przestrzennym. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, czy też jego zmiany. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy lub jego zmiana.

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 interesariuszom, w tym także osobom ze szczególnymi potrzebami, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego, czy też jego zmiany.

W kontekście tego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się

obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...) (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w Gminie Prusice po godzinach pracy należy uznać za wymóg konieczny prawidłowej procedury uchwalenia planu miejscowego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji na mocy art. 28 ust. 1 ustawy oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wskazać należy, że istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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