



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 lipca 2025 r.

Poz. 3462

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.127.1.2025.MN WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

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 XVI/186/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Wąwolnica.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 24 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę nr XVI/186/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Wąwolnica, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2025 r.

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, art. 27 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: „ustawą”, polegającym na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, poprzez brak przeprowadzenia konsultacji społecznych po godzinach pracy.

Na wstępie należy podkreślić, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa 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), zwana dalej: „ustawą zmieniającą”. Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską Strzelina w dniu 27 lutego 2024 r. (uchwała nr LXXI/893/24). Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy, który powinien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

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 planu ogólnego 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejskiej Strzelina, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika z art. 17 ustawy, organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego kolejno:

- ogłasza 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);
- zawiadamia 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);
- sporządza projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy);
- występuje 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);
- wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy);
- ogłasza o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy (art. 17 pkt 11 ustawy);
- przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy);
- ponawia w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy (art. 17 pkt 13b ustawy);
- przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy (art. 17 pkt 14 ustawy).

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy: „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; (...)”. Formami konsultacji społecznych, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5 są: spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego (pkt 2), spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego (pkt 3), a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta (pkt 5).

Gmina Strzelin przewidziała w ramach konsultacji społecznych: zbieranie uwag, spotkanie otwarte oraz dyżur projektanta. Spotkanie otwarte odbyło się w dniu 13 maja 2025 r. (wtorek) w godzinach 17:00-17:30 w Urzędzie Miasta i Gminy Strzelin. Z kolei dyżur projektanta odbył się w dniu 13 maja 2025 r. w godzinach 17:30-18:30 również w Urzędzie Miasta i Gminy Strzelin. Zgodnie z informacjami zawartymi w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Strzelin oraz na stronie internetowej przedmiotowego Urzędu (https://www.strzelin.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=24&strona=1 <https://bip.gmstrzelin.finn.pl/>), godzinami jego otwarcia są: w poniedziałki, środy, czwartki – 7:45-15:45, we wtorki - 7:45-17:45 oraz w piątki - 7:45-13:45.

Jak wynika z przekazanej przez Gminę Strzelin dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy. Spotkanie otwarte, które zostało zorganizowane we wtorek 13 maja 2025 r. w godzinach 17:00-17:30 odbyło się w godzinach pracy Urzędu, który tego dnia czynny był w godzinach od 7:45 do 17:45. Z kolei dyżur projektanta, który miał miejsce tego samego dnia w godzinach od 17:30 go 18:30 odbył się częściowo w godzinach pracy Urzędu, częściowo – po godzinach pracy. Należy w tym miejscu zauważyć, że ze wskazanych art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5 form konsultacji społecznych Gmina Strzelin zdecydowała o przeprowadzeniu ich w formie spotkania otwartego, o którym mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 ustawy oraz w formie dyżuru projektanta, o którym mowa w art. 8i ust. 1 pkt 5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru w takim przypadku sposób, miejsce i termin prowadzenia każdej z form konsultacji, wynikającej z odrębnych punktów tej regulacji, powinien zostać ustalony w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności poprzez zorganizowanie tych konsultacji po

godzinach pracy. W sytuacji zatem, gdy Gmina decyduje o przeprowadzeniu konsultacji w różnych formach, określonych w odrębnych punktach art. 8i ust. 1 ustawy, nie jest wystarczające zorganizowanie tylko jednej z form konsultacji po godzinach pracy, zaś innych form – choćby częściowo w godzinach pracy.

W toku postępowania nadzorczego Gmina wyjaśniła, że: „formy konsultacji społecznych zostały zrealizowane w godzinach pracy tut. Urzędu, jednak nie wcześniej niż standardowych godzinach urzędowania tut. Urzędu, które trwają do godz. 15:45. Ustawodawca w drodze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje znaczenia określenia „po godzinach pracy”, co rodzi wątpliwości interpretacyjne. Nie jest jasne, czy intencją ustawodawcy było odniesienie się do godzin funkcjonowania organu administracji publicznej odpowiedzialnego za sporządzenie aktu planistycznego, czy też do typowych, standardowych godzin pracy potencjalnych interesariuszy procesu konsultacyjnego”. Gmina wskazała przy tym, że brak jest w chwili obecnej orzecznictwa wskazującego na kierunek interpretacji ww. przepisu. Ponadto, odwołano się do art. 253 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), który posługuje się tożsamym pojęciem „po godzinach pracy” wskazując, że wydłużone godziny pracy Urzędu stanowią właśnie realizację obowiązku dostosowania do potrzeb ludności i zapewnienia dostępności Urzędu „po godzinach pracy”.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawowy wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych w odpowiednich godzinach, tj. po godzinach pracy, ma na celu zapewnienie jak najszerzej 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 (...).”.

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

Przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 i art. 27 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.

Niezależnie od powyższego, w toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził podjęcie załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu miejscowego, z nieistotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy, polegającym na braku podstaw do jego przyjęcia.

W treści załącznika nr 3 do uchwały, zatytułowanego: „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu miejscowego” (wymienionego w § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały jako załącznik nr 3), wskazano: „Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506 i 1597) w związku z 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), Rada Miejska Strzelina ustala, co następuje: Do konsultowanego społecznie w dniach od 30 kwietnia 2025 r. do 30 maja 2025 r. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Wąwolnica, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko nie wpłynęły uwagi, w związku z czym nie wystąpiła potrzeba rozstrzygnięć w powyższej sprawie.”.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, odnośnie stosowania art. 20 ustawy w brzmieniu dotychczasowym, należy interpretować w świetle obowiązujących przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przepisie art. 17 ustawy wskazano kolejne etapy działania organu wykonawczego gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 17 pkt 13 i 14 ustawy wójt przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji oraz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych musi zawierać, m.in. wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Zatem wskazać należy, że w porównaniu do regulacji obowiązujących przed zmianą ustawy, obecnie przepisy ustawy, po pierwsze – nie przewidują sformalizowanego etapu rozpatrywania uwag przez organ wykonawczy, o którym była mowa w uchylonym przepisie art. 17 pkt 12 oraz sporządzania listy nieuwzględnionych uwag, o której była mowa w art. 17 pkt 14 ustawy w brzmieniu przed jej zmianą. Po drugie – pełna informacja na temat zgłoszonych uwag powinna być zawarta w raporcie, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy, który powinien dostarczyć radnym wiedzy koniecznej do podjęcia decyzji odnośnie podjęcia uchwały.

Zatem, skoro przepisy ustawy nie przewidują sporządzania listy nieuwzględnionych uwag, które w poprzednio obowiązującym porządku prawnym były przedmiotem rozstrzygnięcia rady gminy, organ nadzoru stoi na stanowisku, że przepisy art. 20 ust. 1 ustawy w dotychczasowym brzmieniu należy stosować w takim zakresie, w jakim – w świetle regulacji ustawy – jest to możliwe, tj. w zakresie stwierdzenia nienaruszalności ustaleń studium, rozstrzygnięcia o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Zatem Wojewoda Dolnośląski – uwzględniając wskazaną zasadę oraz treść załącznika nr 3 do uchwały – uznaje, że wskazane naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego należy traktować, jako nieistotne.

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