



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.57.2.2025.MN

Wrocław, 18 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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 XV/83/2025 Rady Gminy Krośnice z dnia 12 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, obejmującego swoimi granicami działkę o nr ewid. 400/1 obręb Pierstnica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 12 maja 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/83/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, obejmującego swoimi granicami działkę o nr ewid. 400/1 obręb Pierstnica, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 maja 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;
- § 9 ust. 2 pkt 4 we fragmencie: „i linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie budowy infrastruktury technicznej – linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po budowie.

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). 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 Gminy Krośnice w dniu 28 grudnia 2023 r. (uchwała Nr LXXXIII/512/2023). 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 Gminy Krośnice, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu miejscowego.

I

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; (...)”. Wymóg ten dotyczy więc konsultacji społecznych w formach spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, poprzedzonych prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, zorganizowanych na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; wywiadów, prowadzenia punktu konsultacyjnego lub dyżurów projektanta.

Gmina Krośnice przewidziała w ramach konsultacji społecznych: zbieranie uwag, spotkanie otwarte (dyskusję publiczną) oraz prowadzenie punktu konsultacyjnego. Spotkanie otwarte odbyło się w dniu 16 kwietnia 2025 r. (środa) od godz. 15:15 w siedzibie Urzędu Gminy Krośnice. Z kolei punkt konsultacyjny prowadzony był w dniach 26 marca (środa), 9 kwietnia (środa) i 23 kwietnia 2025 r. (środa) w godzinach 15:00-16:00 w Urzędzie Gminy w Krośnicach. Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Krośnice (<https://krosnice.biuletyn.net/>) Urząd Gminy Krośnice w środy czynny jest w godzinach od 08:00 do 16:00, zaś w pozostałe dni w godzinach od 07:00 do 15:00.

Jak wynika z przekazanej przez Gminę Krośnice dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem nie przeprowadzono ich po godzinach pracy, a odbywały się w godzinach pracy Urzędu Gminy Krośnice.

W toku postępowania nadzorczego Gmina wyjaśniła, że: „Spotkanie otwarte rozpoczęło się o godzinie 15.15, natomiast prowadzenie punktu konsultacyjnego było prowadzone w godzinach od 15.00-16.00, a więc po standardowych godzinach pracy (od 7.00 do 15.00) - przez co zapewniono możliwie szeroki udział grona interesariuszy. Wydłużenie czasu pracy urzędu w środy do godz. 16.00 nie ma związku z przepisem art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy. Nasz urząd stanowi jeden budynek i nie ma żadnych przeszkód aby zainteresowany pracownik urzędu nie mógł wziąć udziału w konsultacjach społecznych we wskazanych godzinach”.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawowy wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych w odpowiednich godzinach, tj. po godzinach pracy, nie służy wyłącznie zapewnieniu udziału w tych konsultacjach pracownikom

Urzędu, lecz ma na celu zapewnienie jak najszerszej 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 Krośnice 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.

II

W § 9 uchwały Rada Gminy Krośnice wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenu elektrowni słonecznej, oznaczonego w części graficznej planu symbolem PEF, dla którego obowiązuje przeznaczenie podstawowe elektrownia słoneczna, rozumiana jako urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, o mocy zainstalowanej powyżej 500 kW, magazyny energii, stacja głównego punktu odbioru (§ 9 ust. 1 pkt 1 uchwały). Jako przeznaczenie uzupełniające ustalono komunikację drogową wewnętrzną oraz infrastrukturę techniczną związaną z elektrownią słoneczną, magazynami energii i stacją głównego punktu odbioru (§ 9 ust. 1 pkt 2 uchwały).

W ramach zasad kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono jednocześnie, że maksymalna wysokość zabudowy wynosi 5 m, przy czym dla obiektów stacji głównego punktu odbioru i linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia dopuszcza się maksymalną wysokość zabudowy - 15 m (§ 9 ust. 2 pkt 4 uchwały).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz

klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

W kontekście dopuszczanej na wskazanym terenie infrastruktury technicznej należy zauważyć, że infrastruktura techniczna może mieć charakter dystrybucyjny – jeżeli służy wyłącznie do uzbrojenia i obsługi poszczególnych terenów (dalej: „infrastruktura techniczna o charakterze dystrybucyjnym”) oraz charakter przesyłowy – gdy służy wyłącznie zaopatrywaniu sieci dystrybucyjnej (dalej: „infrastruktura techniczna o charakterze przesyłowym”).

Mając na względzie takie rozumienie infrastruktury technicznej należy wskazać, że § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, dopuszczający w ramach przeznaczenia uzupełniającego infrastrukturę techniczną związaną z elektrownią słoneczną, odnosi się do całej infrastruktury technicznej, w tym również służącej do przesyłu energii elektrycznej. Do infrastruktury technicznej o charakterze przesyłowym odnosi się przy tym wprost § 9 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim reguluje parametr wysokości zabudowy dla dopuszczanej w ramach infrastruktury technicznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Jednocześnie w § 8 pkt 1 lit. a uchwały dokonano ustalenia, zgodnie z którym w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną przyjęto możliwość zaopatrzenia poprzez istniejącą oraz rozbudowaną sieć elektroenergetyczną. W przeciwieństwie do regulacji dotyczących zaopatrzenia w gaz (§ 8 pkt 7 lit. a uchwały), nie ograniczono możliwości budowy wyłącznie do sieci dystrybucyjnej (rozdzielczej).

Trzeba zatem zauważyć, że o ile remont infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle budowa, czy rozbudowa takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie i rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu nowobudowanej, czy rozbudowywanej infrastruktury technicznej. Obiekty infrastruktury technicznej nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych, czy też projektowanych bez określenia ich sytuowania.

Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień Gminy Krośnice: „W § 9 ust. 1 pkt 2 lit. b dla terenu elektrowni słonecznej PEF określono przeznaczenie uzupełniające „infrastruktura techniczna związana z elektrownią słoneczną, magazynami energii i stacją głównego punktu odbioru”, które są nierozdzielnie związane z wytwarzaniem energii elektrycznej i przekazaniem jej do systemu dystrybucyjnego. W związku z możliwością wystąpienia potrzeby lokalizacji w ramach terenu PEF linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, w ustaleniach planu określono maksymalną jej wysokość. Na dzień dzisiejszy brak jest możliwości precyzyjnego określenia konieczności jej budowy oraz miejsca lokalizacji – będą one przedmiotem projektu budowlanego. Jednocześnie zaznaczam, że projekt planu nie dopuszcza lokalizacji linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia na pozostałych terenach - w razie potrzeby budowy, jej lokalizacja zostanie określona w odrębnym opracowaniu planistycznym”.

Bez względu na konieczność zmiany planu miejscowego dla pozostałych terenów w przypadku lokalizacji linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, dopuszczenie tego rodzaju infrastruktury technicznej na terenie PEF powinno zostać odzwierciedlone w części graficznej aktu planistycznego, aby adresaci jego norm mieli możliwość ustalenia jej projektowanego przebiegu. Jeśli na tym etapie procesu planistycznego zarówno konieczność usytuowania linii, jak i jej ostateczny przebieg nie jest możliwy do ustalenia plan miejscowy w ogóle nie powinien wprowadzać regulacji dopuszczających możliwość lokalizacji tego rodzaju infrastruktury technicznej, bowiem z jej istnieniem związane są określone ograniczenia w zagospodarowaniu, co niejednokrotnie stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości przysługujące konkretnym jednostkom. Zagadnienia te powinny być jednoznacznie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowiącym wyraz władztwa planistycznego gminy. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w tym zakresie prowadzi w rezultacie do tego, że wskazywane zagadnienia zostaną doprecyzowane już na etapie ich realizacji wyłącznie w oparciu o projekt budowlany. Tymczasem wyłącznie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może i musi wyznaczać przebieg linii elektroenergetycznej, która stanowi infrastrukturę służącą do przesyłu energii elektrycznej. Jeżeli zatem w planie miejscowym przewidziano budowę, czy rozbudowę sieci posiadającej strefę ochronną, w której obowiązują określone zasady zagospodarowania terenu, to obligatoryjnie wskazywać ma on dokładny przebieg takich sieci, tak by w ramach prawa powszechnie obowiązującego wskazane było na jakim obszarze, jakie zasady zagospodarowania terenu obowiązują.

Pozostawienie w planie miejscowym regulacji umożliwiających realizację linii wysokiego napięcia powodowałoby, że na obszarze, po którym finalnie będzie przebiegać oraz na terenach jej strefy ochronnej

zmieni się stan prawny (zaczną obowiązywać określone nakazy i zakazy) bez ujawnienia tej okoliczności w planie miejscowym. W związku z powyższym budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej, w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalna.

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