



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2026 r.

Poz. 4117

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.119.18.2026.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 września 2026 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 17 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XXXI/448/26 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zlokalizowanego w obrębie Smardzów w gminie Siechnice.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 sierpnia 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.), w związku z uchwałą nr XX/286/25 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 23 października 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zlokalizowanego w obrębie Smardzów w gminie Siechnice, Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XXXI/448/26 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zlokalizowanego w obrębie Smardzów w gminie Siechnice*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 września 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia). Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 3 i 4 września 2026 r. (przekazana pismem z dnia 3 września 2026 r., znak WPN.6721.4.2025.KW oraz pismem z dnia 4 września 2026 r., znak WPN.6721.4.2025.KW).

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 4 września 2024 r., sygn. akt II OSK 745/24).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 17 ust. 1 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 i w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.; zwanej dalej „ustawą”), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez dokonanie zmian w części tekstowej uchwały bez ponowienia czynności, wynikających z art. 17 ustawy, w niezbędnym zakresie.

Na wstępie podkreślić należy, 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.

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, 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, 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 – zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej, a zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie 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).

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 w tym zakresie kompetencji. Należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 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 ze zm. – dalej, jako ustawa zmieniająca), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., jeżeli przed tym terminem nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia do projektu planu. Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych o opinie i uzgodnienia wystąpiono po 24 września 2023 r., zatem regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej stosuje się w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Natomiast uchwała inicjująca procedurę planistyczną podjęta została w dniu 23 października 2025 r.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że zawarte w przedmiotowej uchwale ustalenia naruszają w sposób istotny zasady trybu sporządzania planu miejscowego. Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”), – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2026 r., sygn. akt III SA/Po 86/26). Tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego traktowany jest, jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Za istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego należy rozumieć takie naruszenie prawa, które prowadzi do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/Wr 724/25).

Na sesji Rady Miejskiej w Siechnicach w dniu 27 sierpnia 2026 r. procedowany był do uchwalenia przez Radę Miejską inny tekst uchwały, niż tekst ustalony w wyniku procedury przeprowadzonej w trybie art. 17 ustawy. Na sesji Rady Miejskiej wprowadzono bowiem merytoryczną zmianę w uchwale, a mianowicie przepis szczegółowy w zakresie ustaleń określających parametry dachów budynków na terenie oznaczonym symbolem IUS-UK (oznaczony jako § 11 ust. 2 pkt 7 w projekcie uchwały z dnia 14 stycznia 2026 r., a w przedmiotowej uchwale nr XXXI/448/26, jako **§ 17 ust. 1 pkt 7**), został zastąpiony przepisem o innej treści i brzmieniu.

W uchwale nr XXXI/448/26 przepis § 17 ust. 1 pkt 7 otrzymał następującą treść: „7) określa się następujące parametry dachów budynków: a) dachy strome, dwuspadowe, o kącie nachylenia połaci dachowych 30°- 45°, b) wymagany materiał i kolor pokrycia dachowego: dachówka ceramiczna lub inny materiał imitujący dachówkę, w kolorze: czarnym, grafitowym lub ceglastym, c) na elementach dodatkowych i technicznych budynków dopuszcza się dachy płaskie.”. Natomiast w projekcie uchwały z dnia 14 stycznia 2026 r., poddanego uzgadnianiu i opiniowaniu oraz konsultacjom społecznym wynikającym z ustawy, zapis ten stanowił: „7) określa się następujące parametry dachów budynków: a) rodzaj i kąt nachylenia połaci: strome, dwuspadowe, 25°- 45°, lub płaskie, 0°- 15°, b) wymagany materiał i kolor pokrycia dachowego: w przypadku dachów stromych - dachówka ceramiczna lub inny materiał imitujący dachówkę, w kolorze: czarnym, grafitowym lub ceglastym, w przypadku dachów płaskich – dowolny materiał, w kolorze czarnym, grafitowym lub ceglastym, c) na elementach dodatkowych i technicznych budynków dopuszcza się dachy płaskie.”.

Analiza porównawcza treści przytoczonego wyżej przepisu jednoznacznie wskazuje, że jego treść i brzmienie w projekcie przedmiotowego planu miejscowego z dnia 14 stycznia 2026 r., który był poddany uzgadnianiu i opiniowaniu oraz konsultacjom społecznym, różniła się istotnie od jego brzmienia w podjętej uchwale nr XXXI/448/26 (różnice te dotyczą: wartości kąta nachylenia połaci dachowych; ustalenia rodzajów połaci dachowych; materiału i koloru pokrycia dachowego w zależności od rodzaju dachów).

W przedstawionych w tym zakresie wyjaśnieniach z Gminy wskazano m.in., cyt. „(...) po podjęciu przedmiotowej uchwały okazało się, że przekazana została Radzie Miejskiej w Siechnicach inna wersja projektu przedmiotowego planu miejscowego niż ta, która została uzgodniona i zaopiniowana przez właściwe organy oraz poddany konsultacjom społecznym – różnica dotyczy zapisów w rozdziale 2, zawierającym przepisy szczegółowe w zakresie ustaleń określających parametry dachów budynków na terenie oznaczonym symbolem IUS-UK. Potwierdza to przedłożona dokumentacja, która zawiera wersje projektu podanego uzgodnieniami i opiniowaniu oraz konsultacjom społecznym.” (pismo Dyrektora Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości w Urzędzie Miejskim w Siechnicach z dnia 3 września 2026 r., znak WPN.6721.4.2025.KW), „Brzmienie tych zapisów w projekcie przedmiotowego planu miejscowego, który był poddany uzgadnianiu i opiniowaniu oraz konsultacjom społecznym było zupełnie inne niż jego brzmienie w podjętej uchwale. (...) Zamierzeniem Gminy Siechnice było bowiem dopuszczenie na tym terenie możliwości realizacji również dachów płaskich jako głównych połaci dachowych budynków, a nie tylko na elementach dodatkowych i technicznych budynków, i tak też był procedowany przedmiotowy projekt planu miejscowego. Przedmiotowy teren zlokalizowany jest bowiem poza granicami historycznego układu ruralistycznego wsi ujętego w gminnej ewidencji zabytków oraz brak jest na nim jakichkolwiek zabytków i ochrony w tym zakresie.” (pismo Dyrektora Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości w Urzędzie Miejskim w Siechnicach z dnia 4 września 2026 r., znak WPN.6721.4.2025.KW).

Wskazać trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest specyficzną uchwałą, która jest podejmowana w wyniku ustawowej procedury. Ustawodawca mocą przepisu art. 17 ustawy określił tryb podejmowania uchwały w przedmiocie stanowienia miejscowego planu. Jednym z niezbędnych elementów tej procedury jest wystąpienie o uzgodnienie projektu planu miejscowego z określonymi w art. 17 pkt 6 organami i instytucjami. Z kolei art. 17 pkt 13a ustawy stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta w niezbędnym zakresie organ ponawia czynności, o których mowa w pkt 5a, pkt 6 lit. b i pkt 9 lit. b. Dodatkowo w przypadku planu ustawodawca postanowił w art. 19 ust. 1 ustawy, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu miejscowego wymagających ponowienia uzgodnień, czynności, o których mowa w art. 17 pkt 5a (tj. udostępnienie w Rejestrze Urbanistycznym projektu planu miejscowego wraz z uzasadnieniem – przy czym art. 17 pkt 5a wchodzi w życie 1 października 2026 r.), pkt 6 lit. b (tj. uzgodnienie projektu planu miejscowego z właściwymi organami), pkt 9 lit. b (tj. wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego wynikające z dokonanych uzgodnień), pkt 13c (tj. ponowne udostępnienie przez organ wykonawczy w Rejestrze (aktualnie BIP) projektu planu miejscowego – przy czym art. 17 pkt 13c wchodzi w życie 1 października 2026 r.), pkt 14 (tj. przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego

wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2), ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Wprowadzenie na sesji, w wyniku wyżej opisanego błędu polegającego na przekazaniu Radzie Miejskiej w Siechnicach innej wersji projektu przedmiotowego planu miejscowego, merytorycznej zmiany w tekście uchwały w sprawie planu miejscowego, bez ponowienia procedury określonej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób istotny narusza prawo.

Jak to wyżej wskazano – w wyniku zaistniałego błędu – wprowadzono w części tekstowej uchwały zmiany merytoryczne w postanowieniach uchwały nr XXXI/448/26 w rozdziale 2 „Przepisy szczegółowe”, w zakresie ustaleń określających parametry dachów budynków na terenie oznaczonym symbolem 1US-UK (§ 17 ust. 1 pkt 7).

Brak ponowienia czynności z art. 17 ustawy w zakresie: uzgodnienia projektu planu miejscowego z właściwymi organami, wprowadzenia ewentualnych zmian do projektu planu miejscowego wynikających z dokonanych uzgodnień, oraz ponownego udostępnienia przez organ wykonawczy w Biuletynie informacji Publicznej projektu planu miejscowego, stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Wprowadzone do uchwały, na sesji Rady Miejskiej w Siechnicach, ww. zmiany § 17 ust. 1 pkt 7 mogły także naruszać interes osób trzecich.

W ocenie organu nadzoru ustawa nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie. Trzeba dostrzec, że projekt planu może podlegać zmianom w toku procedury planistycznej, a zmiany te mogą wynikać zarówno ze zgłoszonych wniosków i uwag, opinii i uzgodnień organów i instytucji współdziałających, jak i z inicjatywy własnej organów planistycznych. Istotą procedury planistycznej jest dopuszczalność zmian projektu do momentu uchwalenia planu, jednak z określonymi konsekwencjami polegającymi na konieczności ponowienia czynności obejmujących przede wszystkim współdziałanie z innymi organami i instytucjami. W ocenie organu nadzoru, dokonanie na sesji Rady Miejskiej w Siechnicach zmian w uchwale w stosunku do tekstu uchwały ustalonego w wyniku procedury planistycznej, stanowiło istotne naruszenie art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 i w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy.

Z uwagi na opisany wyżej rodzaj zmian dokonanych w projekcie planu oraz etap ich dokonania wątpliwości organu nadzoru nie budzi fakt, że w rozpatrywanym przypadku konieczne było ponowne dokonanie uzgodnień projektu planu z organami wskazanymi w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy. Zupełny brak ponowienia procedury planistycznej w zakresie uzgodnień projektu planu z właściwymi organami, w wyniku wprowadzenia zmian do projektu planu, mających wpływ na normatywną treść projektu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru w celu doprowadzenia uchwały do stanu zgodności z prawem celowe i zasadne będzie stwierdzenie nieważności § 17 ust. 1 pkt 7 uchwały. Stwierdzenie nieważności w ww. zakresie będzie skutkowało tym, że dla terenu oznaczonego symbolem 1US-UK, brak będzie ustaleń odnośnie geometrii i pokrycia dachów, przy czym wymaga zaznaczenia, że ustalenia w tym zakresie mają charakter wyłącznie fakultatywny.

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