

Katowice, dnia 09 kwietnia 2025 r.

dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. UŚ
adw. dr Marek Stańko, wykładowca akademicki
Zespół Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski w Katowicach

EKSPERTYZA PRAWNA

dotycząca istoty prawnej uwag zgłaszanych podczas konsultacji audytu krajobrazowego

I. Przedmiot ekspertyzy

W związku z przebiegiem procedury uchwałodawczej, a następnie przyjęciem przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 17 marca 2025 r. uchwałą nr VII/12/2/2025 „Audytu krajobrazowego województwa śląskiego” Koalicja Organizacji Pozarządowych zwróciła się o sporządzenie ekspertyzy dotyczącej:

- istoty prawnej uwag zgłaszanych podczas konsultacji audytu krajobrazowego, a w szczególności formy zgłaszania tych uwag;
- trybu postępowania w związku ze złożonym uwagami, a w szczególności z uwagami, których treść nie jest jednoznaczna;
- zakresu kompetencji zarządu województwa w procedurze uchwałodawczej po zakończeniu konsultacji społecznych, a w szczególności możliwości wprowadzania przez zarząd województwa po zakończeniu konsultacji społecznych, zmian do projektu audytu krajobrazowego, które nie były wynikiem tych uwag, a także skutków prawnych wprowadzenia takich zmian;
- uprawnień zarządu województwa do dokonywania korekt druku projektu uchwały przed głosowaniem, w oparciu o procedurę poprawy „oczywistej omyłki pisarskiej”;
- uprawnień zarządu województwa do wprowadzania zmian w projekcie uchwały bezpośrednio przed jej głosowaniem, a nie wynikających wprost z treści zgłoszonych uwag.

II. Zastrzeżenia formalno-prawne ekspertów

Eksperci zastrzegają, że z żadną ze stron nie łączą ich relacje tego typu, które wywoływałyby wątpliwości co do ich bezstronności i niezależności.

Bezstronność i niezależność ekspertów wynika również z faktu, że niniejsza ekspertyza sporządzona została nieodpłatnie.

Ekspertyza oparta jest na wiedzy i kompetencjach ekspertów i nie obejmuje udokumentowanej analizy stanu faktycznego, a jedynie stanowi prawniczą odpowiedź na zadane pytania.

Ekspertyza ma charakter autorski, wyrażający poglądy naukowe ekspertów.

Eksperci wyrażają zgodę na posługiwanie się niniejszą ekspertyzą w debacie publicznej dotyczącej jej przedmiotu.

III. Analiza prawna i konkluzje

Z uwagi na wielowątkowy charakter niniejszej ekspertyzy i dla przejrzystości wyводу prawnego, konkluzje będą formułowane już w toku prowadzonej analizy.

1. Zagadnienia wprowadzające

Odniesienie się do wyartykułowanych na wstępie zagadnień wymaga poczynienie podstawowych uwag dotyczących istoty konsultacji i partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, w następnie ich odniesienie do audytu krajobrazowego.

Podstawą analizy prawnej jest przede wszystkich ustawa z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz. U. z 2024 r., poz. 1130, dalej w skrócie UZP) w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania uchwały w przedmiocie audytu krajobrazowego. Pozostałe akty prawne będą cytowane w toku prowadzonych rozważań.

Zanim przejdziemy do szczegółowej analizy zagadnień dotyczących partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podkreślenia wymaga, że zakres udziału społeczności lokalnej w procedurach planistycznych i ich wpływ na ostateczny kształt uchwalanych dokumentów, był przedmiotem licznych zabiegów ustawodawczych. Przedstawienie tych uwarunkowań jest istotne dla przedmiotu naszych rozważań, gdyż w istocie pozwala na udzielenie odpowiedzi na fundamentalne pytanie, czy udział społeczności lokalnych w tym procedurach ma charakter realny, czy jedynie fasadowy.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania prawne, dla uporządkowania naszych wywodów w zakresie uwag składanych do projektu audytu krajobrazowego, zasygnalizować należy, iż w literaturze prawniczej zarysowany został podział form udziału społeczności lokalnych w procedurach planistycznych na bezpośrednie i pośrednie, przy czym udział o charakterze pośrednim dotyczy aktów planistycznych o charakterze ponadgminnym. W takiej sytuacji projekty ponadlokalnych aktów planistycznym powinny być konsultowane z władzami zainteresowanych gmin, a w konsekwencji udział społeczności lokalnych w takich procedurach następuje w sposób pośredni, poprzez pochodzące z wyboru władze gminy.

2. Zagadnienia szczegółowe odnoszące się do przedmiotu ekspertyzy

Obowiązująca regulacja prawna w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego pozwala na wyprowadzenie istotnego z punktu widzenia prowadzonych rozważań wniosku, że podział form udziału społeczności lokalnych w procedurach planistycznych na bezpośrednie i pośrednie nie zawsze jest konsekwentnie przeprowadzany.

I tak w odniesieniu do audytu krajobrazowego mamy do czynienia z modelem mieszanym (hybrydowym), co jest istotne z punktu widzenia dalszych rozważań. Zgodnie z art. 38b ust. 2 pkt 2d UZP, zarząd województwa zasięga opinii o projekcie zainteresowanych rad gmin położonych na terenie województwa. Przy czym, na podstawie art. 38b ust. 3 UZP na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu krajobrazowego, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa; rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest wiążące.

Zgodnie natomiast z art. 38b ust. 2 pkt 4 UZP zarząd województwa ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1 o rozpoczęciu konsultacji społecznych.

Zauważmy, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w obecnym brzmieniu, w art. 8i ust. 1 określa formy konsultacji społecznych. Formami tymi są:

- **zbieranie uwag;**
- spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego;
- spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego;
- ankiety lub geoankiety;
- wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.

Podkreślenia wymaga, że zakres konsultacji społecznych jest znacznie szerszy niż samo zbieranie uwag. Skoro więc przepis art. 38b ust. 2 pkt 5 UZP, umieszczony w rozdziale 3 ustawy, obejmującym również audyt krajobrazowy, odsyła w tym zakresie do przepisów ogólnych regulujących uwarunkowania prawne konsultacji społecznych, to przepisy te w pełnym zakresie, a nie tylko *per analogiam* winny być stosowane w toku procedury uchwalania audytu krajobrazowego.

Konsekwencje tej konstatacji są daleko idące z punktu widzenia przedmiotu ekspertyzy.

Po pierwsze, dotyczy to stosowania formularzy, które winny być udostępnione przez organ sporządzający projekt audytu krajobrazowego na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu. Zgodnie z art. 8i ust. 4 UZP jedynie konsultacje, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 4 UZP, a więc konsultacje polegające na zbieraniu ankiet i geoankiet, mogą być prowadzone nie tylko z wykorzystaniem formularzy, o których wyżej, ale także w innej formie, jeżeli została ona określona przez organ w ogłoszeniu o rozpoczęciu konsultacji społecznych.

***A contrario*, wszystkie inne konsultacje powinny być prowadzone na urzędowych formularzach. Dotyczy to również formy konsultacji w postaci zbierania uwag.**

Nie ma przy tym żadnego znaczenia, że audyt krajobrazowy nie jest aktem prawa miejscowego (nie zawiera norm powszechnie obowiązujących), skoro - jak wspomniano wcześniej – przepisy regulujące jego uchwalanie odsyłają w zakresie konsultacji społecznych do przepisów ogólnych.

Nie ulega więc wątpliwości, że obowiązkiem organu sporządzającego projekt audytu krajobrazowego było udostępnienie na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu formularzy, również obejmujących uwagi.

W tym miejscu powstaje problem, jakie skutki dla ważności uchwały miało zbieranie uwag i prowadzenie innych konsultacji z pominięciem formularzy.

Zauważmy na wstępie, że – w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – do audytu krajobrazowego nie mają zastosowania przepisy art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. (jedn. tekst: Dz. U. z 2024 r., poz. 566) o skardze uprawnionego, czyli każdego którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przez akt prawa miejscowego. Jak bowiem zaznaczono, audyt krajobrazowy nie ma charakteru prawa miejscowego. Nie oznacza to jednak, że uchwała w przedmiocie audytu krajobrazowego pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą i nadzorem. **W tym ostatnim zakresie szczególna i niezwykle odpowiedzialna rola przypada wojewodzie.**

Podkreślmy ponownie – co jest istotne z punktu widzenia czynności nadzorczych wojewody – że przepisy dotyczące audytu krajobrazowego zawarte zostały w UZP. Prowadzi to do wniosku, że audyt jest jednym z instrumentów prawnych należącym do systemu planowania przestrzennego. Sporządzenie audytu krajobrazowego jest zadaniem samorządu wojewódzkiego. Jest to więc drugi – obok planu zagospodarowania przestrzennego województwa – akt planistyczny z zakresu zagospodarowania przestrzennego sporządzany na szczeblu wojewódzkim. Określony w art. 38a ust. 2 u.p.z.p. zakres audytu krajobrazowego obejmuje trzy powiązane grupy zagadnień: 1) identyfikację krajobrazów występujących na całym obszarze województwa i określenie ich cech charakterystycznych, 2) ocenę ich wartości, 3) wskazanie wniosków i rekomendacji oraz wskazanie lokalnych form architektonicznych dotyczących ochrony krajobrazu w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Znaczenie audytu krajobrazowego w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego winno determinować szczególną staranność czynności nadzorczych wojewody.

Przepisy UZP nie określają szczególnych przesłanek stwierdzenia nieważności uchwały sejmiku w przedmiocie audytu krajobrazowego, co oznacza, że w tym zakresie musimy odwołać się do zasad ogólnych przewidzianych art. 82 cyt. już ustawy o samorządzie województwa.

W konsekwencji przesłanka stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie audytu krajobrazowego ma charakter ogólny i polega na „sprzeczności z prawem”. W systemie planowania przestrzennego stanowi to istotne odstępstwo od przesłanek nieważności uchwał planistycznych, o których mowa w art. 28 UZP (przesłankami tymi są: istotne naruszenie zasad sporządzenia planu, istotne naruszenie trybu sporządzania planu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie).

Wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 82 ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie województwa prowadzi do wniosku, że przesłanką wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego o charakterze kasacyjnym jest wyłącznie istotne naruszenie prawa (art. 82 ust. 5 ustawy stanowi bowiem, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa). Chodzić więc musi o wadę istotną w takim stopniu, że wpływa na merytoryczną treść audytu krajobrazowego.

W związku z tym rodzi się pytanie, czy zbieranie uwag z pominięciem formularza może stanowić istotne naruszenie prawa.

Z pozoru odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się dość jasna – forma ta nie powinna wpływać na poprawność samej uwagi, a w konsekwencji na treść audytu krajobrazowego.

Wskażmy jednak, że na podstawie art. 8g ust. 5 UZP wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego (Dz.U. z 2023 r., poz. 2509).

Zgodnie z opracowanym na tej podstawie wzorem formularza, dotyczy on również audytu krajobrazowego jako aktu planowania przestrzennego *sensu largo*, co wynika wprost z załączonego do rozporządzenia wzoru.

Pismo dotyczące aktu planowania przestrzennego

1. ORGAN, DO KTÓREGO JEST SKŁADANE PISMO

Nazwa:

2. RODZAJ PISMA¹⁾

☐2.1. wniosek do projektu aktu ☐2.2. uwaga do konsultowanego projektu aktu²⁾

☐2.3. wniosek o zmianę aktu³⁾ ☐2.4. wniosek o sporządzenie aktu³⁾

3. RODZAJ AKTU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO¹⁾

☐3.1. plan ogólny gminy

☐3.2. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym zintegrowany plan inwestycyjny lub

miejscowy plan rewitalizacji

☐3.3. uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych

i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów

budowlanych, z jakich mogą być wykonane

☐3.4. audyt krajobrazowy

☐3.5. plan zagospodarowania przestrzennego województwa (...).

W konsekwencji uwagi do projektu audytu krajobrazowego powinny być wnoszone na urzędowym formularzu (poza wiedzą ekspertów pozostaje kwestia, czy organ – zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami – udostępnił na stronie urzędu wzory tych formularzy i poinformował o tym we właściwej formie, ogłaszając konsultacje).

Nawet jeśli jednak nie zostały spełnione te wymogi i uwagi były składane w innej formie niż na formularzu, to oceny nadzorczej wojewody powinien podlegać tryb, w jakim zarząd województwa zbierał uwagi do projektu audytu, sposób, w jakim nad nimi procedował oraz zawartość tych uwag, która mogła wpływać, bądź nie wpływać na treść uchwały w przedmiocie audytu krajobrazowego. Innymi słowy, obowiązkiem wojewody jako organu nadzoru jest ocena, czy ewentualne wady proceduralne w tym zakresie były wadami na tyle **istotnymi**, że mogły mieć wpływ na treść uchwały.

Zauważmy przy tym, że art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie wyłącza z katalogu istotnych naruszeń prawa, naruszeń proceduralnych.

Naszym zdaniem, nawet przy przyjęciu, że uwagi nie zostały złożone na urzędowym formularzu, istotna jest kwestia oceny zawartości uwagi, a wzorcem tej oceny powinny być minimalne wymogi formalne takiej uwagi (te minimalne wymogi określa właśnie wzór formularza).

Każda zatem uwaga do aktu planistycznego, a także audytu krajobrazowego winna zawierać:

- organ, do którego składane jest pismo,
- rodzaj pisma (np. uwaga do audytu krajobrazowego),
- dane składającego pismo, pozwalające na niebudzącą wątpliwości identyfikację,
- dane pełnomocnika/pełnomocnika dla doręczeń, jeżeli został ustanowiony,
- treść pisma, sformułowaną w sposób niebudzący wątpliwości,
- nieobowiązkowo, określenie działek ewidencyjnych – **jeżeli jednak składający uwagę zdecydował się na wskazanie działek, winien to zrobić zgodnie z wymogami formularza, a więc odnieść szczegółowe informacje dotyczące pisma w odniesieniu do poszczególnych działek;**

- podpis.

(inne wymogi zostały określone we wzorze formularza).

Natomiast uprzednio, bez względu na to czy uwaga została czy nie została złożona na urzędowym formularzu, w pierwszej kolejności zarząd województwa winien ustalić w sposób niebudzący wątpliwości, czy:

- 1) uwaga została złożona w wyznaczonym terminie - **art. 8j UZP**, który odnosi się również do audytu krajobrazowego, zawarty został bowiem w rozdziale dotyczącym konsultacji społecznych, które to przepisy mają zastosowanie także w procedurze opracowywania i uchwalania audytu; przepis ten nakłada więc na zarząd województwa

obowiązek określenia ram czasowych prowadzenia konsultacji społecznych; przy czym określenie ram czasowych zbierania uwag ma szczególne znaczenie, gdyż zgodnie z art. 8k ust. 2 UZP stosowanym wprost do audytu krajobrazowego, zarząd województwa **przed przedstawieniem radzie gminy projektu aktu planowania, w tym przypadku audytu krajobrazowego, opracowuje raport** podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji; co więcej, zgodnie z art. 38b ust. 5 UZP dotyczącym procedury związanej z audytem krajobrazowym, zarząd najpierw przeprowadza konsultacje, a następnie wprowadza do projektu audytu zmiany wynikające z konsultacji społecznych, a więc również z zebranych uwag.

Nie ma więc prawnych możliwości złożenia uwagi wprost na sesji sejmiku zwołanej w celu podjęcia uchwały w przedmiocie audytu krajobrazowego, jak również uwagi, która nie znalazła się w raporcie, o którym mowa w cyt. wyżej art. 8k ust. 2 UZP i co do której zarząd województwa w tymże raporcie nie przedstawił propozycji jej rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem.

Nie ma również podstaw prawnych do wprowadzenia przez zarząd województwa, po zakończeniu konsultacji społecznych, w tym zebraniu uwag, sporządzeniu raportu i zawartych w nim propozycji rozpatrzenia uwag wraz z uzasadnieniem, zmian do projektu audytu krajobrazowego, które nie są wynikiem wniesionych w odpowiednim czasie i trybie uwag; nie może tego uczynić ani zarząd województwa, ani tym bardziej sejmik.

Co więcej naruszenie prawa w tym zakresie (art. 38b ust. 2 pkt 5 w związku z art. 8j i 8k ust. 2 UZP), choć odnoszące się do procedury, może zostać uznane za istotnie naruszenie prawa w rozumieniu art. 82 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie województwa, o ile wadliwie wniesiona uwaga albo zmiana projektu audytu po zakończeniu opisanej wyżej procedury wnoszenia uwag, mogłaby wpłynąć na treść audytu krajobrazowego.

Podjęcie więc przez sejmik województwa uchwały z tak istotnymi (rażącymi) naruszeniami prawa, winno stanowić podstawę do wdrożenia przez wojewodę środków nadzorczych w postaci stwierdzenia nieważności uchwały krajobrazowej.

2) poza spełnieniem wskazanych wcześniej minimalnych wymogów formalnych, treść uwagi musi być na tyle jednoznaczna, aby pozwalała określić, co było jej przedmiotem

(kolokwialnie: o co chodziło jej autorowi/autorom.); w konsekwencji **uwagi, które nie spełniają tego wymogu, nie mogą być podstawą wprowadzania zmian w projekcie audytu krajobrazowego** (naszym zdaniem uwaga taka powinna znaleźć się w raporcie z konsultacji społecznych, o którym mowa w cyt. wcześniej art. 8k ust. 2 UZP, z uzasadnieniem na czym polega jej niejednoznaczność i dlaczego z tych przyczyn nie można jej uwzględnić); dodania wymaga, że wprowadzie wymóg określenia działek ewidencyjnych, których dotyczy uwaga, nie jest obowiązkowy, jeśli jednak składający uwagę te działki wskazał (nawet błędnie), zarząd województwa nie jest uprawniony do dokonywania w tym zakresie korekt „z urzędu”; zarząd nie może bowiem wpływać w jakikolwiek sposób na treść uwagi; **w tym zakresie brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania procedury prostowania „oczywistych omyłek pisarskich”, procedura ta bowiem – podobnie jak procedura przewidziana np. w kodeksie postępowania cywilnego, służy korygowaniu własnych oczywistych omyłek pisarskich organu, a nie omyłek autora uwagi.**

Wymaga również dodania, że raport, o którym mowa w art. 8k ust. 2 UZP w związku z art. 38b ust.2 pkt 5 UZP (a więc również raport dotyczący uwag), musi zostać dołączony do projektu uchwały w sprawie audytu krajobrazowego i przedłożony sejmikowi województwa wraz z tym projektem;

nie ma żadnej podstawy prawnej, aby bezpośrednio przed aktem głosowania, zarząd województwa dokonywał „korekty” projektu audytu krajobrazowego, a tym bardziej nie ma podstaw prawnych, aby korekta ta miała zostać dokonana w trybie prostowania oczywistej omyłki pisarskiej; zauważyć przy tym należy, że w postępowaniu administracyjnym, a z takim postępowaniem mamy do czynienia, zgodnie z art. 113 kodeksu postępowania administracyjnego, przedmiotem prostowania mogą być jedynie decyzje administracyjne, postanowienia i ugody; projekt uchwały przedłożony radnym (rady gminy, rady powiatu, czy też sejmiku województwa) nie mieści się w tym katalogu; z kolei prostowanie uchwał może nastąpić jedynie w formie obwieszczenia.

IV. Podsumowanie

Wskazane wyżej uwarunkowania prawne, dotyczące procedowania nad audytem krajobrazowym, w tym uwarunkowania prawne dotyczące uwag do projektu audytu krajobrazowego, pozwalają ocenić, jakie minimalne wymogi winny zostać spełnione, aby uchwale krajobrazowej można przypisać cechę legalności/zgodności z prawem.

Autorzy ekspertyzy nie są jednak prawnie umocowani, aby sugerować jakimkolwiek organowi kierunków dokonywania czynności nadzorczych, a tym bardziej treści rozstrzygnięcia nadzorczego.

Nie może być również przedmiotem ekspertyzy prawnej ocena skali naruszeń prawa, która pozwalałaby przyjąć, czy została bądź nie została naruszona zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Ocena taka wykraczałaby poza dopuszczalne ramy ekspertyzy.

dr hab. Dorota-Łobos Kotowska

RADCA PRAWNY
Dorota-Łobos Kotowska

dr Marek Stańko

dr Marek Stańko
Adwokat