



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 8 września 2023 r.

Poz. 4163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.80.2023.KJ WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 1 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572 i poz. 1463) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr LIII/341/2023 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Stara Kiszewa.

Uzasadnienie

W dniu 2 sierpnia 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LIII/341/2023 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Stara Kiszewa, zwana dalej „uchwałą”, „planem”, wraz z dokumentacją planistyczną do uchwały.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 22 sierpnia 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Stara Kiszewa o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Dodatkowo, pismem z dnia 18 sierpnia 2023 r. wystąpiono do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z wnioskiem o udzielenie informacji w zakresie położenia terenu objętego planem na obszarze Natura 2000 Bory Tucholskie PLB 220009. W odpowiedzi organ przedstawił swoje stanowisko pismem z dnia 29 sierpnia 2023 r.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zarówno trybu jak i zasad sporządzania planu miejscowego, co powoduje jej nieważność na mocy art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „u.p.z.p.”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572 i poz. 1463) oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w związku z uchwałą Nr XL/264/2022 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Stara Kiszewa.

W § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały Rada Gminy Stara Kiszewa wskazała, że „*następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu, będące informacjami (ze względu na położenie poza granicą obszaru objętego planem), w tym wynikającymi z przepisów odrębnych, to: (...)*

2) *granica obszaru Natura 2000 PLB 220009 Bory Tucholskie*”.

Z kolei w § 6 ust. 1 uchwały organ stanowiący stwierdził, że „*w granicach obszaru objętego planem nie występują obszary wymagające ochrony lub rewaloryzacji w rozumieniu przepisów ustawy*

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.” Ponadto, na załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym rysunek planu, Rada Gminy wskazała, że obszar Natura 2000 PLB 220009 Bory Tucholskie leży poza granicami planu. W dokumentacji planistycznej brak jest również uzgodnienia projektu planu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz dokumentu potwierdzającego wystąpienie o uzgodnienie przez Wójta Gminy Stara Kiszewa. Dodatkowo, w piśmie z dnia 29 sierpnia 2023 r. skierowanym do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Sekretarz Gminy stwierdził, że obszar uchwały znajduje się poza granicami obszaru Natura 2000 Bory Tucholskie PLB220009, w jego sąsiedztwie.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podejmowana na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przesłanka istotnego naruszenia trybu postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Pojęcie zasad sporządzania planu należy natomiast wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 oraz wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

Jak stanowi art. 15 ust. 2 pkt u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Natomiast, stosownie do treści art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, poz. 2687 oraz Dz. U. z 2023 r. poz. 877), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Ponadto, na mocy art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie u.p.z.p., wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych. Z kolei zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336), dalej jako „u.o.p.”, projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

Należy zauważyć, że na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 27a ust. 1 u.o.p. Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. z 2011 r. Nr 25 poz. 133 z późn. zm.), na mocy którego ustanowił obszar Natura 2000 Bory Tucholskie PLB220009. Z kolei na podstawie art. 28 ust. 8 u.o.p. wyznaczono dla wskazanego obszaru plan zadań ochronnych zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 31 marca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Pom z 2015 r. poz. 1161 oraz z 2022 r. poz. 2612). Analiza załącznika nr 1 do rozporządzenia oraz załącznika nr 1 (współrzędne punktów załamania granic pod poz. 3742-3746) i załącznika nr 2 do zarządzenia prowadzi do wniosku, że wbrew twierdzeniom zawartym przez organ uchwałodawczy w uchwale oraz wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 29 sierpnia 2023 r., w granicach planu znajduje się obszar Natura 2000 Bory Tucholskie PLB220009. Znajduje to również odzwierciedlenie na portalu prowadzonym przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska pod adresem <https://geoserwis.gdos.gov.pl>.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdził pismem z dnia 29 sierpnia 2023 r., stanowiącym odpowiedź na wniosek Wojewody Pomorskiego, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, który wskazał, że działki ewidencyjne nr 12/7, 54/3, 54/6, 53/10, 53/8, położone w obrębie 0017 Stara Kiszewa, znajdują się częściowo na obszarze Natura 2000 Bory Tucholskie PLB 220009. Do pisma załączono mapę form ochrony przyrody, z której jednoznacznie wynika, że przywołany obszar leży w granicach planu będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Dodatkowo, organ poinformował, że projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów znajdujących się w zasięgu obszarów Natura 2000 wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Wójt Gminy Stara Kiszewa w toku procedury planistycznej miał obowiązek wystąpić o uzgodnienie projektu planu do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku. Niedopełnienie przez Wójta tego obowiązku stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, tj. art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie u.p.z.p. w zw. z art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Pojęcie trybu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (M. Wincenciak [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 28). Wskazane czynności (tzw. procedura planistyczna) są szczegółowo uregulowane w art. 14-20 u.p.z.p. Na procedurę planistyczną składa się m.in. uzyskanie stosownych opinii i uzgodnień do projektu miejscowego planu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym słusznie wskazuje się, że ani wójt odpowiadający za realizację procedury planistycznej ani nawet sąd administracyjny nie mają uprawnień do antycypowania, czy pominięty na etapie konsultacyjnym organ uznałby wprowadzone w projekcie planu miejscowego rozwiązania za znaczące i jakie w związku z tym zająłby stanowisko. Samo uniemożliwienie uprawnionemu organowi zajęcia stanowiska przesądza o istotnym naruszeniu sekwencji czynności z art. 17 u.p.z.p. (zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 451/20). Teza o istotnym naruszeniu procedury planistycznej jest szczególnie uzasadniona w przypadku niewystąpienia o uzgodnienie. Ratio legis instytucji uzgodnienia w procedurze planistycznej polega bowiem na przesądzającym (relevantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny zapisów planu miejscowego. Oznacza to, że organ uzgadniający posiada uprawnienie, aby uniemożliwić uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający (zob.: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12). Zaniechanie uzyskania opinii lub uzgodnienia planu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska stanowi tym samym istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu i powoduje nieważność miejscowego planu w całości (por.: wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 273/11).

Ponadto, w planie nie uwzględniono granic obszaru Natura 2000 Bory Tucholskie PLB 220009 oraz ograniczeń wynikających z jego ustanowienia, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego tj. art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 73 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/341/2023 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Stara Kiszewa jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem

Wojewody Pomorskiego.

WOJEWODA POMORSKI

Dariusz Drelich