



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 maja 2025 r.

Poz. 2167

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.117.2025.AKS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 484/33, 484/63, 484/35 położonych w miejscowości Karnieszewice – gmina Sianów.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Miejska w Sianowie podjęła uchwałę Nr XIII/109/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 484/33, 484/63, 484/35 położonych w miejscowości Karnieszewice – gmina Sianów. Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 31 marca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾. Należy nadmienić, że *Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 ustawy nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do respektowania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾.*

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 144/10.

z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo że przepisy prawa nie zawierają wyczerpującego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Dokonując oceny legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod uwagę wziąć należy przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części*. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy⁴⁾. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Po drugie, przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu (tryb sporządzania planu). Pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu⁵⁾.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan miejscowy przyjęty przez radę gminy stanowi – na mocy art. 14 ust. 8 ww. ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej *delegacji*.

Zgodnie z wymogami art. 17 pkt 4 i pkt 6 lit. a tiret trzecie tej ustawy *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno sporządza projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (pkt 4) oraz występuje o opinie o projekcie planu miejscowego do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jeżeli odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (pkt 6 lit. a tiret trzecie)*.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że już sama procedura sporządzenia – zgodnej z przepisami prawa – prognozy oddziaływania na środowisko została obwarowana przez ustawodawcę konkretnymi wymogami, określonymi w art. 51 i nast. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁾. Ustawodawca zastrzegł m.in. konieczność uzgodnienia stanowiska w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Z akt zawartych w dokumentacji planistycznej do przedmiotowego planu wynika, że pismem z dnia 30 stycznia 2024 r.⁷⁾ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie uzgodnił zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 484/33, 484/63 oraz 484/35, obręb Karnieszewice - gmina Sianów. W uzgodnieniu tym wymieniono obowiązkowe zagadnienia, które należy uwzględnić w ww. prognozie, w tym opis elementów środowiska abiotycznego oraz biotycznego terenów

⁴⁾ Wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

⁵⁾ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08.

⁶⁾ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.).

⁷⁾ Znak: WOPN.411.4.2024.KP

objętych planem oraz ich sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk przyrodniczych objętych ochroną na podstawie przepisów wskazanych aktów prawnych. W uzgodnieniu zaakcentowano konieczność przeprowadzenia badań terenowych w okresie umożliwiającym stwierdzenie siedlisk przyrodniczych oraz stanowisk chronionych gatunków, a także potrzebę przeanalizowania wpływu realizacji ustaleń planu na poszczególne elementy środowiska, w szczególności na siedliska przyrodnicze oraz stanowiska chronionych gatunków stwierdzone na terenie objętym planem lub w strefie jego oddziaływania.

Burmistrz Gminy i Miasta Sianów zobligowany był zatem sporządzić prognozę oddziaływania na środowisko nie tylko zgodnie z wytycznymi zamieszczonymi w ustawie, ale również ze wskazówkami, jakie wynikały z ww. uzgodnienia. Następnie, na organie tym – zgodnie z art. 54 ust. 1 ww. ustawy - ciążył obowiązek poddania opiniowaniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, na zasadach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jakkolwiek nie wynika to wprost z brzmienia tego unormowania, to jednak nie można mieć wątpliwości, że wyłącznie prawidłowo sporządzona prognoza oddziaływania na środowisko umożliwia wydanie opinii właściwemu organowi. I chociaż nie ma ona charakteru normatywnego, to jest przygotowywana w ramach postępowania, którego rezultatem jest uchwalenie aktu planistycznego, opartego m.in. na ocenach i analizach w niej zawartych.

W przedmiotowej sprawie, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, któremu przedstawiono do zaopiniowania projekt planu wraz z prognozą, w piśmie z dnia 28 maja 2024 r.⁸⁾ poinformował Burmistrza Gminy i Miasta Sianów, że przedłożona prognoza nie wypełnia uzgodnionego uprzednio zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Charakterystyka przyrodnicza zawarta w prognozie – jak argumentuje Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie - jest zbyt ogólna, nieprecyzyjna i odnosi się do całej gminy Sianów, a nie konkretnie rozpatrywanego fragmentu przeznaczonego pod opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie organ ten wskazuje, że prognoza nie zawiera informacji o konkretnych gatunkach zwierząt i roślin występujących na wskazanych terenach. Podsumowując, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie poinformował Burmistrza Gminy i Miasta Sianów, że nie może zająć jednoznacznego stanowiska w przedmiocie zaopiniowania przedłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie powyższe organ wykonawczy przedstawił do zaopiniowania uzupełnioną prognozę oddziaływania na środowisko. Pismem z dnia 19 lipca 2024 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie zarzucił skorygowanej prognozie, że nie zawiera ona listy gatunków zwierząt występujących w granicach terenów objętych planem, co powoduje niemożność oceny, czy z powodu emisji hałasu zachwiana zostanie liczebność populacji któregośkolwiek z występujących na tym obszarze gatunków zwierząt. Uchybienia prognozy skutkowały tym, że ww. organ nie mógł zająć jednoznacznego stanowiska w sprawie zaopiniowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru powyższe oznacza, że uchwała Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Sianowie została podjęta bez wymaganej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, co w rezultacie stanowi naruszenie art. 17 pkt 4 i pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podkreślić, że obowiązkiem organu gminy nie jest złożenie wraz z projektem planu miejscowego dowolnej prognozy oddziaływania na środowisko, ale takiej, która została sporządzona zgodnie z wymogami wynikającymi art. 53 ust. 1 w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy. Dopiero prawidłowo i rzetelnie opracowana prognoza pozwala na ocenę przedłożonego wraz z nią projektu planu miejscowego. Odmienne rozumienie obowiązującej procedury w tym zakresie, to jest w taki sposób, że organ wykonawczy gminy nie jest niczym skrzepowany przy przygotowywaniu prognozy oddziaływania na środowisko, w tym wcześniejszymi wytycznymi regionalnego dyrektora ochrony środowiska, prowadziłoby do sytuacji, w której prognoza oddziaływania na środowisko utraciłaby swoją istotną rolę, jaką jest dostarczenie informacji na temat stanu środowiska na terenie objętym planem oraz rzetelna ocena oddziaływania rozwiązań przyjętych w planie na to środowisko.

W kontekście powyższego, nie mogą zasługiwać na uwzględnienie wyjaśnienia Burmistrza Gminy i Miasta Sianów zawarte w piśmie z dnia 14 kwietnia 2025 r., z których wynika, że wobec wystąpienia o opinię przez organ wykonawczy do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie znajduje zastosowanie art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się*

⁸⁾ Znak: WOPN.OS.410.68.2024.MP.

za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Nie można bowiem nie zauważyć, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie nie zajął stanowiska w przedmiotowej sprawie z powodu przedłożenia prognozy zawierającej braki merytoryczne, nie zaś z powodu przyczyn leżących po swojej stronie np. niezachowania terminu do wydania opinii. Przedstawiona interpretacja prowadziłaby do omijania przepisów prawa - z czym nie można się zgodzić.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/109/2025 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewidencyjnych 484/33, 484/63, 484/35 położonych w miejscowości Karnieszewice – gmina Sianów*, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski