



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 24 marca 2022 r.

P-1.4131.76.2022.KN

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/317/2022 Rady Gminy Sławno z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno w części obrębów ewidencyjnych Bobrowice i Bobrowiczki.*

Uzasadnienie

W dniu 15 lutego 2022 r. Rada Gminy Sławno podjęła uchwałę Nr XLV/317/2022 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno w części obrębów ewidencyjnych Bobrowice i Bobrowiczki.* Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 23 lutego 2022 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 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 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. 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

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503).

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.

organu gminy sprzeczne 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.

Ponadto, 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, począwszy 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 rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz występuje o opinie o projekcie planu do regionalnego dyrektora ochrony środowiska*.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że już sama procedura sporządzenia – zgodnej z przepisami prawa – prognozy oddziaływania na środowisko została obwarowana przez

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.

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 3 kwietnia 2020 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 Gminy Sławno w części obrębów ewidencyjnych Bobrowice, Bobrowiczki i Rzyszczewo, wymieniając obowiązkowe zagadnienia, które należy uwzględnić w ww. prognozie, w tym opis elementów środowiska abiotycznego oraz biotycznego terenu objętego planem oraz jego sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk przyrodniczych objętych ochroną na podstawie przepisów wskazanych aktów prawnych. W uzgodnieniu tym 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.

Wójt Gminy Sławno 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 1 czerwca 2021 r.⁸ poinformował Wójta Gminy Sławno, że na terenie objętym planem stwierdzone zostało stanowisko bociana białego, natomiast przedstawiony w prognozie opis środowiska przyrodniczego w zakresie fauny i flory jest bardzo ogólny, brak jest w niej opisu fauny i flory z uwzględnieniem zbiorowisk roślinnych oraz listy gatunków roślin i zwierząt, w tym gatunków objętych ochroną, stwierdzonych w trakcie wizji lokalnej. W opinii zarzucono brak oceny wpływu ustaleń planu na stopień bioróżnorodności analizowanego terenu, wskazując, że tym samym prognoza nie wypełnia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie, określonych w uzgodnieniu z dnia 3 kwietnia 2020 r. Podsumowując, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie poinformował Wójta Gminy Sławno, że nie jest w stanie wydać opinii o projekcie planu z uwagi na braki merytoryczne w prognozie ochrony środowiska.

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 (Dz. U. z 2021 r., poz. 2373 z późn. zm.).

⁷ Znak: WOPN-OS.411.24.2020.AM.

⁸ Znak: WOPN-OS.410.83.2021.AM.

Powyższe oznacza, zdaniem organu nadzoru, że uchwała Nr XLV/317/2022 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.

Trzeba to jeszcze raz 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 Przewodniczącej Rady Gminy Sławno zawarte w piśmie z dnia 11 marca 2022 r., z których wynika, że *treść prognozy oddziaływania na środowisko, która została przekazana do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie (RDOŚ) w celu zaopiniowania wraz z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zgodna z wymogami wynikającymi z art. 51 (...). RDOŚ w Szczecinie podważył szczegółowość tego opracowania wskazując jednocześnie, że informacje w nim zawarte są niewystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Tym samym organ ten zrezygnował z przysługującego mu prawa.*

Niezależnie od powyższego, analiza treści uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno w części obrębów ewidencyjnych Bobrowice i Bobrowiczki prowadzi do wniosku, że został on sporządzony z naruszeniem §6 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"⁹, zgodnie z którym *przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.*

Zgodnie z ugruntowanym już stanowiskiem sądownoadministracyjnym zapisy planu muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego¹⁰. Wymóg precyzyjnego formułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w planie miejscowym powinny być więc dokładne i czytelne. Mając także na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wiążącą moc jego obowiązywania, a także to, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, bezsprzecznie stwierdzić należy, że musi on zostać sporządzony tak, aby jego adresaci nie mieli wątpliwości co do postanowień w nim zawartych.

Zdaniem Wojewody Zachodniopomorskiego uchwała Nr XLV/317/2022 nie spełnia powyższych wymogów.

W treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sławno w części obrębów ewidencyjnych Bobrowice i Bobrowiczki, znajdują się przepisy, które zawierają odwołania do poszczególnych paragrafów aktu (§), podczas gdy wskazane jednostki redakcyjne nie występują w ww. uchwale. Dla przykładu, w Rozdziale 13 ust. 4 sformułowano

⁹ Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2002 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

¹⁰ Wyrok WSA z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 76/11, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt. II OSK 3083/13.

postanowienie: *zasady budowy systemów komunikacji oraz minimalna liczba miejsc postojowych: zgodnie z § 20 ust. 4.*

Organ stanowiący Gminy Sławno nie wprowadził w uchwale Nr XLV/317/2022 jednostek redakcyjnych w postaci paragrafów, stąd zapisy planu pozostają niejasne i uniemożliwiają odczytanie jego postanowień na dalszym etapie procesu inwestycyjnego - zgodnie z założeniami Gminy Sławno. Pamiętać trzeba, że ustalenia miejscowego planu, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/317/2022 Rady Gminy Sławno z dnia 15 lutego 2022 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno w części obrębów ewidencyjnych Bobrowice i Bobrowiczki*, 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 otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

.....

Otrzymują:

1. Rada Gminy Sławno,
2. aa.