



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 3728

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.200.2024.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/13/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar obrębu Tetyń, gmina Kozielice – Etap I.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2024 r. Rada Gminy Kozielice podjęła uchwałę Nr II/13/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar obrębu Tetyń, gmina Kozielice – Etap I.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Zachodniopomorskiemu dnia 29 maja 2024 r. Z kolei całość dokumentacji prac planistycznych wpłynęła do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 20 czerwca 2024 r.¹⁾ oraz uzupełniona została w dniu 1 lipca 2024 r.²⁾. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁾ wójt burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę (plan miejscowy) wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią przepisy wymienionej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 20 ust. 1, który stanowi, że *plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały*. Niewątpliwie zatem, rada gminy jest umocowana do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co nie budzi zastrzeżeń organu nadzoru.

Uprawnienie do kształtowania oraz prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy jako jej zadanie własne jest niewątpliwie wyrazem przyznanego tej jednostce władztwa planistycznego, które – choć ma bardzo szeroki zakres – podlega jednak pewnym ograniczeniom. Gmina bowiem w procesie planistycznym, którego ostatnim elementem jest podjęcie uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi mieć na względzie liczne obowiązki wynikające z norm celowych zawężających zakres swobody planistycznej. Normy te odnoszą się zarówno do treści i rysunku planu, jak też regulują tryb postępowania organów gminy, poprzedzający uchwalenie planu. I tak, w art. 15 ust. 2 – 4 ustawy o planowaniu

¹⁾ Przekazana pismem z dnia 17 czerwca 2024 r.

²⁾ Przekazana pismem z dnia 27 czerwca 2024 r.

³⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.).

i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione zostały zagadnienia, które powinny być uregulowane w planie, z kolei, w treści art. 17 ustawy prawodawca wymienił czynności, jakie organ wykonawczy gminy zobligowany jest wykonać. Wszystkie czynności przewidziane w ramach tej procedury powinny być zrealizowane w kolejności wskazanej w ustawie, a jej niezachowanie może skutkować nieważnością przyjętego w drodze uchwały miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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.*

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumieć należy – jak podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku⁴⁾ *jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość (część tekstowa, graficzna) określają art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., a standardy dokumentacji określa wydane na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587 ze zm.). Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu a skończywszy na uchwaleniu planu.*

Plan miejscowy przyjęty przez radę gminy, będąc aktem prawa miejscowego (o czym przesądza art. 14 ust. 8 ww. ustawy) zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾ do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, musi więc bezwzględnie odpowiadać wszystkim wymogom przewidzianym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zarówno pod względem materialnym jak i formalnym. Dodatkowo, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi również zrealizować obowiązki przewidziane w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁾.

Zgodnie z wymogami art. 17 pkt 4 i pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *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, występuje o opinie o projekcie planu miejscowego do: regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jeżeli odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.*

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 środowisko. 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 w dniu 18 października 2021 r. Wójt Gminy Kozielice wystąpił⁷⁾ do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie o zaopiniowanie m. in. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar obrębu Tetyń w Gminie Kozielice. Do złożonego wniosku załączono Prognozę oddziaływania na środowisko. Jednakże, dopiero w dniu 16 listopada 2021 r. Wójt Gminy Kozielice – wypełniając obowiązek z art. 53 ust. 1 ww. ustawy – skierował⁸⁾ do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wnioski o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. W odpowiedzi na powyższe wystąpienia, ustosunkowując się do wniosku o zaopiniowanie projektu planu wraz z prognozą,

⁴⁾ Wyrok z dnia 27 października 2021 r., sygn. akt II SA/Gd 76/21.

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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 2023 r., poz. 1094 z późn. zm.).

⁷⁾ Pismo znak: ZPOŚ.6721.7.2021.KI.

⁸⁾ Pismo znak: ZPOŚ.6721.14.2021.KI.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska poinformował⁹⁾, że dla przedmiotowego projektu planu nie wystąpiono o uzgodnienie zakresu prognozy na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Odnosząc się natomiast do kwestii uzgodnienia – organ uprawniony uzgodnił¹⁰⁾ ww. zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kozielice w części obrębu Tetyń, wymieniając obowiązkowe zagadnienia, które należy uwzględnić w ww. prognozie.

Wójt Gminy Kozielice 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 – w myśl 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 art. 54 ust. 1, to jednak nie można mieć wątpliwości, że wyłącznie prawidłowo sporządzona prognoza oddziaływania na środowisko umożliwi 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 natomiast, Wójt Gminy Kozielice najpierw wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o zaopiniowanie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, a kolejno skierował do tego organu pismo o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko.

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 skrępowany 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 zaistniałych okolicznościach, zdaniem organu nadzoru, uznać zatem trzeba, że uchwała Nr II/13/24 została podjęta bez wymaganej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, co w rezultacie stanowi naruszenie zarówno art. 17 pkt 4 i pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i art. art. 54 ust. 1 w zw. z art. 57 ust 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Nie można mieć bowiem wątpliwości, że wyłącznie prawidłowo sporządzona prognoza oddziaływania na środowisko umożliwi 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.

Nie mogą wobec tego zasługiwać na uwzględnienie wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Kozielice zawarte w piśmie z dnia 8 lipca 2024 r., stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, w którym podniesiono m. in., że *plan miejscowy w trakcie opracowania przeszedł wymagana procedurę formalno-prawną, wynikającą z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy uwzględnieniu art. 67 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W trakcie podejmowania decyzji projektowych oraz dotyczących przebiegu kolejnych etapów procedury planistycznej kierowano się także przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w tym art. 55 ust. 1, który stanowi: „Organ opracowujący projekt, o którym mowa w art. 46 lub art. 47 ust. 1, bierze pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów, o których mowa w art. 57 i art. 58, oraz rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.*

⁹⁾ Pismo z dnia 22 listopada 2021 r., znak: WOPN-OS.410.230.2021.AM.

¹⁰⁾ Pismo z dnia 16 grudnia 2021 r., znak: WOPN-OS.411.140.2021.AM.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/13/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 23 maja 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar obrębu Tetyń, gmina Kozielice – Etap I*, 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.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski