



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 27 lipca 2022 r.

P-1.4131.254.2022.K

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, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/428/2022 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Darłowie podjęła uchwałę Nr LI/428/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 1 lipca 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, w myśl którego *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

W oparciu o przywołany przepis Rada Miejska w Darłowie niewątpliwie posiadała kompetencję do podjęcia przedmiotowej uchwały, jednakże w toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził, że akt ten w sposób istotny narusza przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że 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

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

i następnie 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 jednocześnie 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 uwzględniania 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 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 wyodrębnia 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 taksatywnego 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.

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.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

Po drugie, w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to 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 tym, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

Procedurę planistyczną określa w szczególności art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z wymogami art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o*

b) uzgodnienie projektu planu z:

– wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,

– organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,

– właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,

– właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

– dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,

– właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

– ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,

– właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,

– zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a,

– dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,

– Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, oraz

– podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej (...).

Na podstawie zaś art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody⁶ *projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw*

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08.

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r., poz. 916).

i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu.

Mając na względzie powyższe regulacje oraz fakt, że tereny objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7, obejmują tereny zlokalizowane w granicach obszaru chronionego krajobrazu „Koszaliński Pas Nadmorski”, nie budzi wątpliwości, że jego projekt powinien zostać uzgodniony z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Szczecinie (dalej jako: RDOŚ w Szczecinie).

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że RDOŚ w Szczecinie w dniu 20 września 2018 r. wydał postanowienie znak: WOPN – OS.610.163.2018.AM, w którym nie uzgodnił projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7*. Z treści ww. postanowienia wynika, że uzgodnienie przedmiotowego projektu może nastąpić po spełnieniu następujących warunków:

- należy wykreślić z projektu uchwały zapisy dopuszczające w granicach terenów elementarnych: 1U, 2MW,U, 3MN,U, 4MN,U, 5MN,U realizację kondygnacji podziemnych oraz zapisy dopuszczające realizację zbiorników retencyjnych i rekreacyjnych;
- zapis zawarty w §3 ust. 5 pkt 1 projektu uchwały rozpoczynające się od słów: „*Powyższe zakazy nie dotyczą realizacji...*” należy zastąpić zapisem: „*zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała brak negatywnego wpływu na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu*”.

Powyższe zalecenia zostały uwzględnione w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7, jednak organ wykonawczy Gminy Miasto Darłowo nie wystąpił o uzgodnienie zmienionej wersji projektu przedmiotowego planu z RDOŚ w Szczecinie.

W tym miejscu podkreślić należy, że *ratio legis* instytucji "uzgodnienia" w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. W przypadku uzgodnienia bowiem pozytywne stanowisko jest warunkiem uchwalenia w danej postaci aktu planistycznego. Organ wykonawczy gminy występujący o uzgodnienie jest związany uzyskanym stanowiskiem i musi wprowadzić zmiany wynikające z uzgodnienia. Konsekwencją pominięcia wystąpienia o uzgodnienie, brak uzyskania pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, jak i niewprowadzenie do uchwały uzyskanego stanowiska stanowi zawsze istotne naruszenie prawa.

W niniejszej sprawie, Burmistrz Darłowa – w oparciu o art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody - był zobowiązany do uzyskania od RDOŚ w Szczecinie pozytywnego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7*.

Z dokumentacji planistycznej wynika także, że Burmistrz Darłowa nie skorzystał z przysługującego mu środka odwoławczego i nie złożył do Ministra Środowiska zażalenia na

postanowienie odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji powyższego, postanowienie RDOŚ w Szczecinie z dnia 20 września 2018 r., znak: WOPN – OS.610.163.2018.AM, odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7, uzyskało przymiot prawomocności i pozostaje w obrocie prawnym.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do projektu planu zmian zasugerowanych przez RDOŚ w Szczecinie w ww. postanowieniu, po spełnieniu których może nastąpić jego uzgodnienie, nie jest wystarczające do podjęcia uchwały.

W niniejszym stanie faktycznym istnieje bowiem dokument, tj. postanowienie z dnia 20 września 2018 r., znak: WOPN-OS.61.163.2018.AM, w którym organ ten nie uzgodnił projektu przedmiotowego planu. Dopóki zaś postanowienie uzgodnieniowe nie zostanie w odpowiednim trybie wyeliminowane z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, wiąże ono organ prowadzący postępowanie główne⁷.

Tym samym, stwierdzić należy, że podjęcie uchwały Nr LI/428/2022 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki strukturalnej B – Darłówko Zachodnie położonej na obszarze Gminy Miasto Darłowo – obszar B7, nastąpiło bez uzyskania pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego (art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody), co stanowi istotne naruszenie procedury sporządzenia planu, a w konsekwencji stwierdzenie nieważności tego aktu, jest konieczne i w pełni 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.

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Darłowie,
- 2) aa.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski
Mateusz Wagemann

⁷ (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1036/20 oraz z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1365/18).