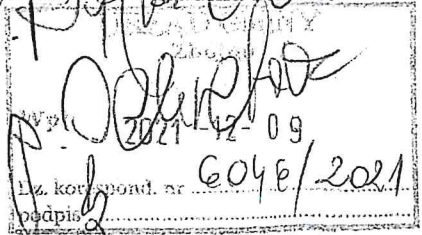




WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WIR.II.742.3.10.2021.JS

Bydgoszcz, 1 grudnia 2021 r.



Przewodniczący
Rady Gminy Zbójno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 163 /2021

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/188/2021 Rady Gminy Zbójno z dnia 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zbójno.

UZASADNIENIE

Dnia 28 października 2021 r., Rada Gminy Zbójno, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą Nr XXV.141.2016 Rady Gminy Zbójno z dnia 24 października 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbójno, podjęła uchwałę Nr XXX/188/2021 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zbójno.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 4 listopada 2021 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 26 listopada 2021 r., znak: WIR.II.742.3.10.2021.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Zbójno w piśmie z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: WIP.6720.1.2016 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Gminy Zbójno w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy narusza przepisy:

- 1) art. 10 ust. 2 pkt 11 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak spójności zapisów części tekstowej studium z rysunkiem studium, -B
- 2) art. 11 pkt 5 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak wprowadzenia zmian wynikających z uzyskanego uzgodnienia projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie,

3) art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. a, b, c w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r., poz. 247 z późn. zm.) poprzez brak ogłoszenia/obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu studium, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad.1

Przepis art. 10 ust. 2 pkt 11 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w studium określa się w szczególności obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych.

Organ nadzoru, po szczegółowej analizie przedmiotowej uchwały, stwierdził brak spójności pomiędzy ustaleniami zawartymi w części tekstowej a częścią graficzną studium. W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zbójno. Kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z uzasadnieniem zawierającym objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezą projektu studium (część tekstowa) w części zawierającym „Wnioski wynikające z analizy uwarunkowań gminy Zbójno mających wpływ na ustalenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy” oraz w punkcie 11 – Obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych (str. 4 i 18), wprowadzono następujący zapis cyt. „Na terenie gminy w dolinach rzek Ruzielec i Wilenicy występują obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1 % (raz na 100 lat) oraz obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10 % (raz na 10 lat). Natomiast legendy załączników graficznych do studium (załączniki Nr 2 i 4 do przedmiotowej uchwały) wskazują obiekty i obszary objęte ochroną środowiska: obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 10 % (raz na 10 lat) oraz obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 1 % (raz na 100 lat), co stoi w sprzeczności z ww. zapisami części tekstowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Studium, będąc aktem planistycznym, stanowi podstawę działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z treści studium, jego charakteru i funkcji, a zwłaszcza z całokształtu unormowań cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż w odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ono aktem obligatoryjnym, a teren, jaki ma być nim objęty jest jednoznacznie określony i zawsze powinien obejmować cały obszar gminy (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004 r.). W przypadku studium jego zawartość (część tekstowa i graficzna) określa art. 9 ust. 2, a jego przedmiot określa art. 10 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz cyt. rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium (...). Konieczność zgodności części tekstowej studium z częścią graficzną wynika przede wszystkim z zapisów § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), które jednoznacznie nakazują, aby tak w części tekstowej, jak i graficznej zawarte były ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2, podkreślając przy tym, że rysunek ma określać także granice obszarów, o których

mowa w tym przepisie (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 785/11).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ad. 2

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium występuje o uzgodnienie projektu studium do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 11 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a następnie wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 11 pkt 6 tej ustawy). Ponadto należy wskazać na treść art. 166 ust. 2 pkt 4, ust. 3, ust. 5, ust. 8, ust. 9 oraz ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r., poz. 624 z późn. zm.), które stanowią, że projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Dokonując uzgodnień, o których mowa w ust. 2, Wody Polskie uwzględniają prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie i dotychczasowe przeznaczenie. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, Wody Polskie dokonują w drodze decyzji. W decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się wymagania lub warunki dla planowanej zabudowy, planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Ponadto, w decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się w zależności od potrzeb szczegółowe wymagania oraz warunki, o których mowa w ust. 8, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 14.

Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią:

- 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza;
- 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków;
- 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym

Wójt Gminy Zbójno zwrócił się m.in. do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o uzgodnienie projektu przedmiotowego studium (pismo z dnia 22 stycznia 2021 r.).

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uzgodnił, decyzją z dnia 8 lutego 2021 r., znak: GD.RPP.610.51.2021.PA, przedmiotowy projekt studium pod warunkiem uzupełnienia zapisów w pkt 10 projektu studium o informację, że zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią regulują przepisy ustawy Prawo wodne (Dz. U. 2020 poz. 310). Organ uzgadniający wskazał cyt.: „Zgodnie z mapami zagrożenia powodzią (MZP) na terenie objętym projektem studium występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Ruziec, o średnim prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi raz na 100 lat (1 %) oraz o wysokim prawdopodobieństwie – raz na 10 lat (10 %). Po analizie nadesłanej dokumentacji ustalono, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią są uwzględnione w załączniku graficznym oraz wyłączone spod wszelkiej nowej zabudowy.

Jednakże należy uzupełnić zapis pkt 10 projektu studium o informację o obowiązujących ograniczeniach w zagospodarowaniu tych obszarów, wynikających z zapisów ustawy Prawo wodne (Dz. U. 2020 poz. 310)”.

W ocenie organu nadzoru, warunki pozytywnego uzgodnienia nie zostały spełnione z uwagi na brak wprowadzenia do projektu studium wszystkich zmian zgodnych z warunkami wskazanymi przez organ uzgadniający, co stanowi naruszenie art. 11 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem projekt przedmiotowego studium nie uzyskał pozytywnego uzgodnienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Dodać należy, że *ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relevantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień studium. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu studium z wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie „zablokować” uchwalenie studium w kształcie sporządzonym przez organ gminy. Odmowa uzgodnienia projektu studium przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia tego aktu w planowanym kształcie. Uchwalenie przez radę gminy studium, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, co do zasady skutkuje nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 198/15; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 229).

Należy wskazać, że stanowisko uprawnionego organu w przedmiocie uzgodnienia jest wiążące do chwili, kiedy pozostaje w obrocie prawnym. Uzgodnienie jest formą wiążącego wpływu jednego organu na drugi, przez uzależnienie możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający. Zatem, dopóki projekt studium nie zostanie pozytywnie uzgodniony, dopóty nie jest możliwe dalsze (skuteczne) procedowanie nad nim.

Podkreślenia wymaga, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu studium. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia studium, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem rzeczywistość, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015 r., str. 264 – 268).

W ocenie organu nadzoru, naruszenie art. 11 pkt 5 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na braku jakiegokolwiek uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności studium.

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ad. 3

Stosownie do art. 46 pkt 1 cyt. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie z art. 3 pkt 14 ww. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...), przez strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko - rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Stosownie zaś do art. 3 pkt 11 lit. a, b, c przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...), ilekroć w ustawie jest mowa o podaniu informacji do publicznej wiadomości – rozumie się przez to udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie, ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie, ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa - w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu.

Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- 5) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków (art. 39 ust. 1 pkt 1-5 cyt. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy dokumentacji prac planistycznych, stwierdził brak ogłoszenia/obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zamieszczonego na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Zbójno, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Zbójno, w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu.

Powyższe oznacza, że Wójt Gminy Zbójno nie dokonał ogłoszenia/obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zamieszczonego na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Zbójno, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Zbójno, w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu.

Należy podkreślić, że w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest uwzględnienie wiele czynników określonych w art. 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także zapisów powołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...), które mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujących tryb sporządzenia projektu studium. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że choć czynności te nie są wskazane w przepisach ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jednak organy gminy są zobowiązane do ich dokonania na równi z wymogami wynikającymi z ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro zatem ustawodawca wprowadził wymóg sporządzenia dla projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oceny oddziaływania na środowisko, to niedopełnienie tego etapu należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia studium (*vide*: wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 430/12).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

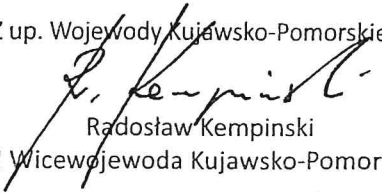
Procedura uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego


Radosław Kempinski
II Wicewojewoda Kujawsko-Pomorski

Otrzymują:

1. Adresat
2. WIR.II. a/a

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Zbójno
2. Wydział Nadzoru i Kontroli
Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy
w miejscu