



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 04 marca 2021 r.

P-1.4131.57.2021.AB

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/253/21 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino.

### Uzasadnienie

W dniu 28 stycznia 2021 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr XXXI/253/21 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 lutego 2021 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi przepis art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, zgodnie z którym *Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. W myśl z kolei art. 9 ust. 4 i ust. 5 ustawy odpowiednio:*

4. *Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.*
5. *Studium nie jest aktem prawa miejscowego.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 22 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 1444/20 stwierdził, że *jakkolwiek studium nie jest aktem prawa miejscowego, a aktem prawa wewnętrznego, to jako akt planistyczny kształtuje politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu i uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium – jak wywodzi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 111/18 - wyznacza podstawowy zarys czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Studium pełni też funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych. Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować*

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.).

kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 ograniczeniom. Gmina bowiem w procesie planistycznym, którego ostatnim elementem jest podjęcie uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania bądź też 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 studium, jak też regulują tryb postępowania organów gminy. I tak, w myśl art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *w studium określa się w szczególności:*

*1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:*

*a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,*

*b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*

*2) (uchylony);*

*3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;*

*4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*

*5) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*

*6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;*

*7) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;*

*8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;*

*9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;*

*10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;*

*11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;*

*12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;*

*13) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120);*

*14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;*

*14a) obszary zdegradowane;*

*15) granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa;*

*16) (uchylony).*

Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz

zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu - w studium ustala się ich rozmieszczenie (art. 10 ust. 2a ww. ustawy).

W treści art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 procedury planistycznej. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *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. Pojęcie "zasad sporządzania studium" - jak argumentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1230/18 - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności studium z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) tego aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (część tekstowa i graficzna, pozostałe załączniki do uchwały o uchwaleniu studium), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej określonych w rozporządzeniu wykonawczym. Aktem prawnym m.in. regulującym szczegółowo zasady sporządzania projektu studium jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. nr 118, poz. 1233), zwane dalej rozporządzeniem. Natomiast, pojęcie "trybu sporządzania studium" - którego dochowanie stanowi przesłankę formalną zgodności studium z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu.*

Czynności planistyczne można podzielić na pięć etapów, tj. wszczęcie procedury planistycznej, sporządzenie projektu studium, przedłożenie projektu studium do zaopiniowania i uzgodnienia, upublicznienie projektu studium i przedłożenie projektu studium do uchwalenia<sup>2</sup>. Ich wykonanie dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji planistycznej składającej się z wymienionych w §9 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>3</sup> aktów, rozstrzygnięć i innych dokumentów.

Projekt studium – zgodnie z §4 ww. rozporządzenia - powinien zawierać:

- 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust.1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej;
- 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy;
- 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy;
- 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.

Z przesłanej organowi nadzoru dokumentacji dotyczącej uchwały Nr XXXI/253/21 Rady Miejskiej w Gryfinie wynika, że projekt studium uwarunkowań i kierunków

---

<sup>2</sup> Tak Sosnowski Paweł w komentarzu do art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, źródło LEX.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233 z późn. zm.).

zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino wraz z prognozą oddziaływania na środowisko był dwukrotnie wyłożony do publicznego wglądu, tj. w dniach od 1 do 31 lipca 2019 r. oraz w dniach 29 czerwca – 27 lipca 2020 r. W trakcie drugiego wyłożenia w dniu 6 lipca 2020 r. odbyła się publiczna dyskusja nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z obwieszczeniem Burmistrza Miasta i Gminy Gryfino uwagi i wnioski do ww. projektu mogły być wnoszone w nieprzekraczalnym terminie do dnia 17 sierpnia 2020 r.

Analiza treści wykazu uwag, znajdującego się w dokumentacji planistycznej, przedstawionego w formie tabelarycznej, dowodzi, że do projektu studium 28 podmiotów wniosło łącznie 47 uwag i wniosków, z czego uwzględnionych zostało 24, w tym zostały uwzględnione takie, które wiązały się ze zmianą przeznaczenia terenów – dotyczy to m.in. następujących działek: w obrębie Pniewo Nr 514/2, Nr 400, Nr 3005/10 i Nr 3005/12, w obrębie Wełtyń II/cz. Gryfino – Nr 161/1 oraz Nr 32/3 i Nr 32/7, w obrębie Żórawie – Nr 128, Nr 131/5 i Nr 92/2.

Takie działanie Burmistrza Gminy Gryfino, poprzedzające uchwalenie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta i gminy Gryfino, polegające na wprowadzeniu merytorycznych zmian do treści i rysunku projektu studium i nieponowienie procedury planistycznej, zdaniem organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie procedury uchwalania studium i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/253/21.

W przesłanym do organu nadzoru piśmie z dnia 25 lutego 2021 r., znak: BMP.007.1..2021.JE<sup>4</sup>, Burmistrz Gryfina przedstawiając stanowisko w powyższym zakresie wskazał, że „procedura przyjęcia studium nie przewiduje obowiązku ponawiania czynności planistycznych w przypadku dokonania zmian w przedstawionym projekcie, w tym także w wyniku uwzględniania uwag do projektu studium (...). Rozwiązanie takie koresponduje z charakterem prawnym studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a zatem procedura jego uchwalania nie wymaga wprowadzania takich gwarancji, jakie są uzasadnione w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego”.

Organ nadzoru z takim poglądem się nie zgadza, bowiem przyjęcie go za prawidłowy prowadziłoby w istocie do zupełnie dowolnego kształtowania projektu studium na każdym etapie procedowania, w tym, do sytuacji, w której ostatecznie uchwalone przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miałyby diametralnie różną treść od tej, która po pierwsze podlegała wyłożeniu i publicznej dyskusji, a nadto - która była przekazana do uzgodnienia i opiniowania właściwym organom. W efekcie, udział tych organów, jak też społeczeństwa w procesie kształtowania polityki przestrzennej, miałyby iluzoryczny charakter. Nie można przy tym pominąć faktu, iż we wspomnianym wyżej §9 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy dokumentacja planistyczna winna się składać m.in. z dowodów potwierdzających czynności ponawiane w związku z uwzględnieniem uwag, o których mowa w pkt 13 (a więc uwag zgłoszonych na etapie wyłożenia projektu do publicznego wglądu).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we wspomnianym wyżej wyroku z dnia 9 maja 2019 r. stwierdził, że *na kwalifikację braku wyrażonego wprost ustawowego obowiązku powtarzania czynności proceduralnych określonych w art. 11 ustawy w razie zmiany projektu studium w wyniku uwzględnienia uwag akceptowanego również w piśmiennictwie (zob. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2011, s. 123) trzeba jednak patrzeć w myśl wykładni dynamicznej z perspektywy*

---

<sup>4</sup> Przy piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 24 lutego 2021 r., znak: BOR.007.5.2021.AK,

*poglądu orzecznictwa, że studium może potencjalnie naruszać interesy prawne podmiotów administrowanych. Wprawdzie, w powołanym orzeczeniu Sąd zakwestionował możliwość uchwalenia studium bez uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska ostatecznej jego wersji, która została zmieniona w trakcie procedury planistycznej na skutek uwzględniania uwag zgłoszonych w trakcie publicznego wyłożenia, zdaniem organu nadzoru jednak, istotne naruszenie trybu uchwalenia studium zachodzi także wówczas, gdy mieszkańcy gminy nie mogą się zapoznać z taką wersją tego dokumentu, który finalnie zostanie przez radę miejską uchwalony.*

Reasumując, wprowadzenie do projektu studium istotnej zmiany o charakterze funkcjonalnym bez ponowienia niezbędnych czynności, w szczególności kolejnego wyłożenia do publicznego wglądu, a także zasięgnięcia opinii oraz uzyskania uzgodnień odpowiednich organów, stanowi – w ocenie organu nadzoru - wadę, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co powoduje uzasadnioną konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr XXXI/253/21 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 28 stycznia 2021 r. *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino.*

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. Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Zachodniopomorski  
Zbigniew Bogucki

otrzymują:

1. Rada Miejska w Gryfinie,
2. a.a.