



Znak: P-1.4131.354.2025.K
Szczecin, 28 października 2025 r.

Rada Miejska w Dziwnowie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)

stwierdzam nieważność

- §8 ust. 5
- §11 ust. 1 pkt 2 lit. g
- §11 ust. 2 pkt 2 lit. g

uchwały Nr XIX/190/2025 Rady Miejskiej w Dziwnowie z dnia 22 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dziwnów obejmującego teren położony w rejonie ulicy Nad Zalewem w obrębie Dziwnówek.

Uzasadnienie

W dniu 22 września 2025 r. Rada Miejska w Dziwnowie podjęła uchwałę Nr XIX/190/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dziwnów obejmującego teren położony w rejonie ulicy Nad Zalewem w obrębie Dziwnówek. Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 29 września 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej jako: ustawa), w myśl którego *Plan miejscowy uchwala 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.*

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

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

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 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 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 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.

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*

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.

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, poczynwszy 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 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.

Procedura planistyczna – określona w szczególności w art. 17 ustawy - jako specyficznego rodzaju postępowanie prawotwórcze przewiduje konieczność dokonania szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych mających na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego planu miejscowego. Obligatoryjnym elementem procedury planistycznej jest spełnienie m.in. wymogu wynikającego z treści art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste ustawy. Zgodnie z tą regulacją *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.*

W tym miejscu podkreślić należy, że *ratio legis* instytucji "uzgodnienia" w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewanтным) 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.

Z akt zawartych w dokumentacji planistycznej do przedmiotowego planu wynika, że w dniu 11 października 2023 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w

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.

Szczecinie wydał decyzję⁶, w której uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dziwnów obejmującego teren położony w rejonie ulicy Nad Zalewem w obrębie Dziwnówek pod warunkiem wprowadzenia zmian do tekstu planu polegających na wykluczeniu możliwości podpiwniczenia/kondygnacji podziemnych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Z uzasadnienia przedmiotowej decyzji wynika, że projekt planu obejmuje tereny w obrębie Dziwnówek, które w przeważającej części znajdują się w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%. Tereny w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią zostały przeznaczone w planie pod teren usług turystyki, zieleń urządzoną i zieleń naturalną z kanałem i drogi.

Burmistrz Dziwnowa zobligowany był wprowadzić zmiany do projektu planu zgodnie ze wskazówkami, jakie wynikały z uzgodnienia z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie. Na podstawie bowiem art. 17 pkt 9 lit b ustawy *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z dokonanych uzgodnień.*

Tymczasem, treść uchwały Nr XIX/190/2025 wskazuje, że nie zostały z niej wykreślone (jak wynika z pism Burmistrz Dziwnowa – pomyłkowo⁷) przepisy warunkujące pozytywne stanowisko organu uzgadniającego, tj.: §8 ust. 5, §11 ust. 1 pkt 2 lit. g, §11 ust. 2 pkt 2 lit. g, które dopuszczają możliwość lokalizacji garaży podziemnych z pomieszczeniami technicznymi.

W konsekwencji należy stwierdzić, że uchwała Nr XIX/190/2025 Rady Miejskiej w Dziwnowie z dnia 22 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dziwnów obejmującego teren położony w rejonie ulicy Nad Zalewem w obrębie Dziwnówek podjęta została z naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret 11 w zw. z art. 17 pkt 9 lit. b ustawy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Wobec powyższego stwierdzenie jej nieważności – we wskazanym na wstępie zakresie – 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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁶ Znak: SZ.RPP.610.II.27.7.2023.kż

⁷ Pisma: z dnia 29 września 2025 r., znak: PP.6721.1.2029.IB, z dnia 17 października 2025 r., znak PP.6721.1.2029.IB.