

ZAŁĄCZNIK NR 1

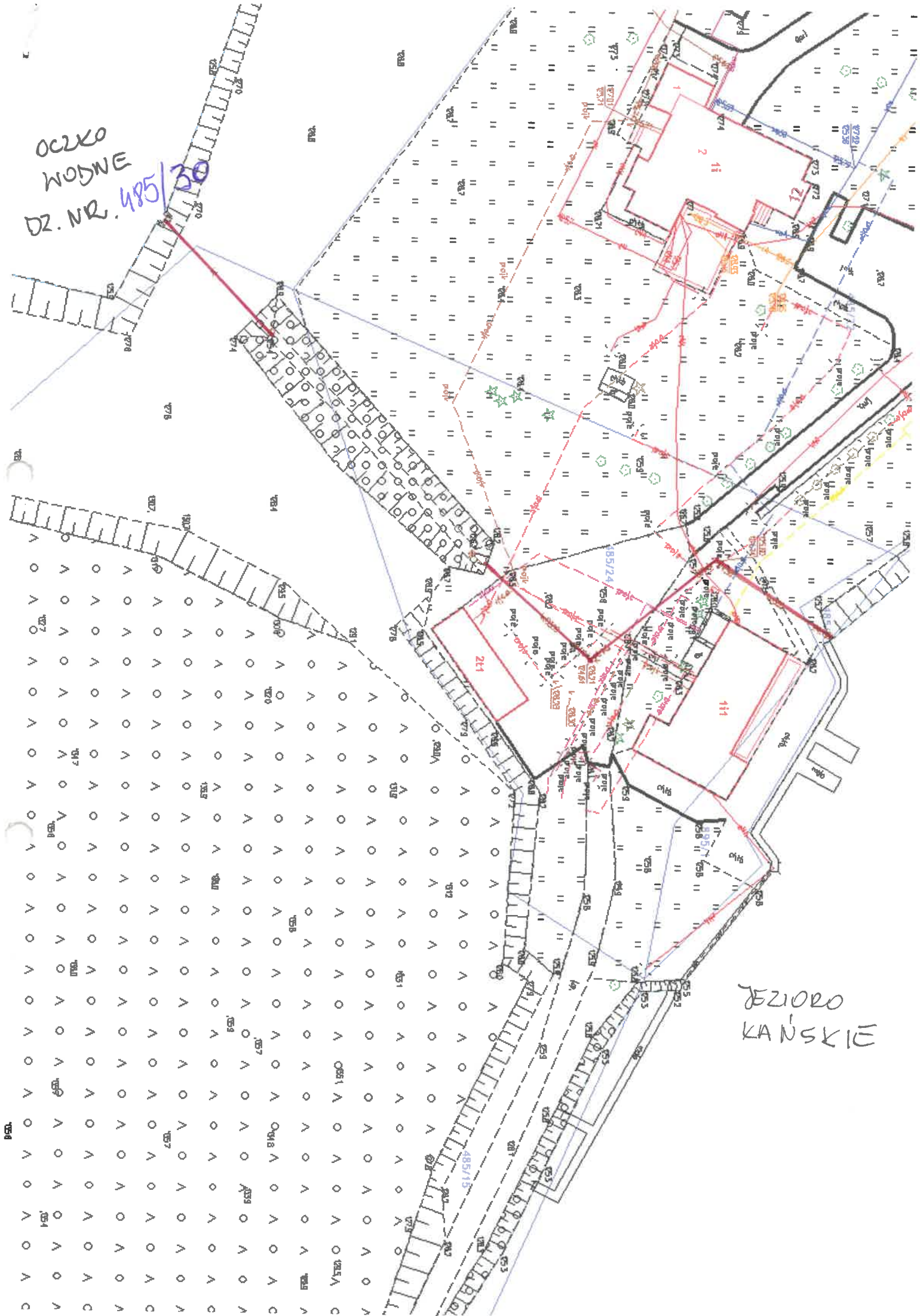
Kserokopia mapy z GEOPORTALU 2 - geoportal powiatu olsztyńskiego

(<https://powiatolsztynski.geoportal2.pl/map/www/mapa.php?CFGF=wms&mylayers=+granice+OSM+>)

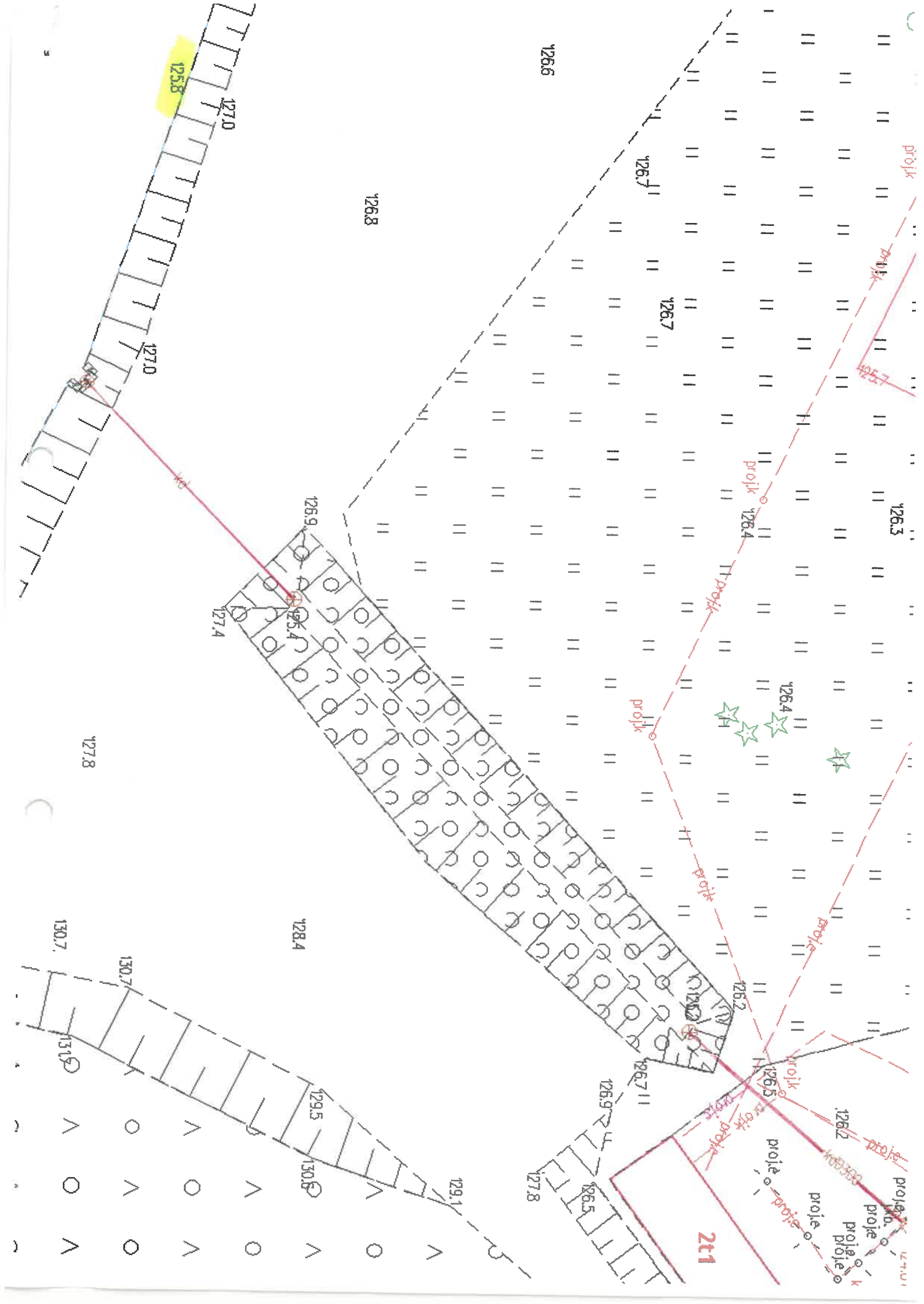
**z naniesionymi rzędnymi lustra wody w oczku wodnym (125,8 mnpm)
zlokalizowanym na dz. nr 485/30 obręb Rybaki gm. Stawiguda i jeziora
Łańskiego (125,0 mnpm)**

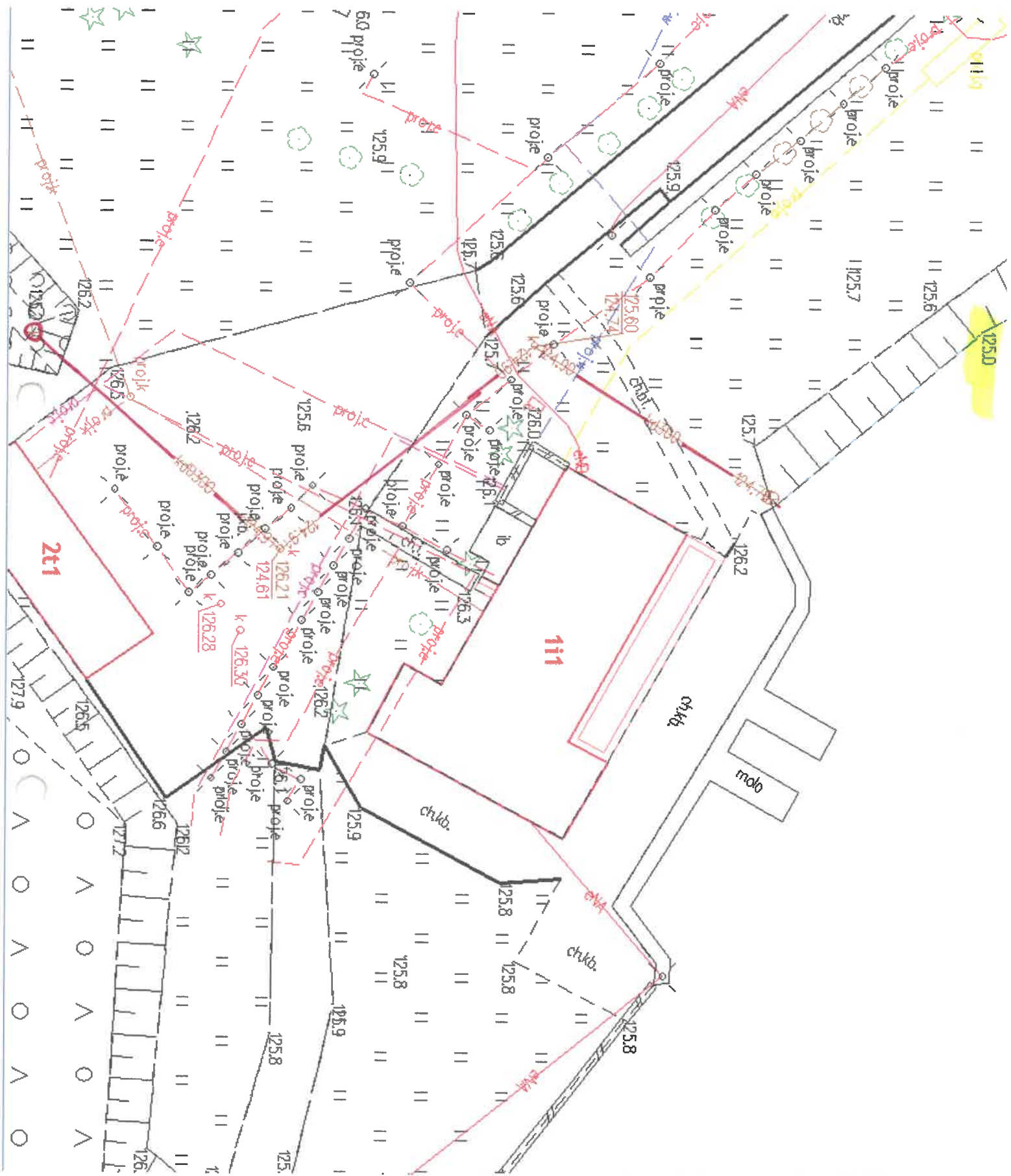


OCZKO
WODNE
DZ. NR. 485/30



JEZIORO
KANIŃSKIE







II SA/OI 326/23 - Wyrok

Data orzeczenia	2023-12-14
Data wpływu	2023-04-21
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Bogusław Jażdżyk /przewodniczący sprawozdawca/ Ewa Osipuk Marzenna Glabas
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II OZ 392/23 II OZ 551/23
Skarżony organ	Wójt Gminy
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały
Powołane przepisy	Dz.U. 2022 nr 0 poz 503; art. 20, art. 27; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j.) Dz.U. 2022 nr 0 poz 916; art. 23 ust. 2 i ust. 3; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j.) Dz.U. 2022 nr 0 poz 2556; art. 6 ust. 1 i ust. 2; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - t.j.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) Sędziowie sędzia WSA Marzenna Glabas sędzia WSA Ewa Osipuk Protokolant starszy sekretarz sądowy Sylwia Chodorowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 grudnia 2023 r. sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Stawiguda z dnia 12 stycznia 2023 r. nr LVIII/507/2023 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

W dniu 12 stycznia 2023 r. Rada Gminy Stawiguda (dalej jako: Rada Gminy) na podstawie art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.; dalej jako: u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40; dalej jako: u.s.g.) podjęła uchwałę nr LVIII/507/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda.

Skargę na wskazaną uchwałę wywiódł Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej jako: skarżący, wojewoda, organ nadzoru), wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej:

- § 4 pkt 2 tiret drugie,
- § 7 ust. 1 pkt 4, pkt 6, pkt 7,
- § 7 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania "parametrów i formy ogrodzenia," "oraz zasad lokalizacji reklam i szyldów;"
- § 7 ust. 4 pkt 4,

- § 7 ust. 5 pkt 2,
- § 7 ust. 5 pkt 3 w zakresie sformułowania "obiektów małej architektury,"
- § 7 ust. 7 pkt 2 lit. a),
- § 7 ust. 10 pkt 6 lit. b),
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego UT.01 Tereny zabudowy usług turystycznych - zdanie drugie, pkt. 2 w zakresie sformułowania "obiektów małej architektury, " pkt 3, pkt 18, pkt 20,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego UT.02 Tereny zabudowy usług turystycznych - zdanie pierwsze w zakresie sformułowania "usługi medyczne i rehabilitacji," zdanie drugie, pkt 1 w zakresie sformułowania "oraz obiektów małej architektury;" pkt 7 w zakresie sformułowania "przy czym dla obiektów sportowych i rekreacyjnych dopuszcza się inną geometrię dachu wynikającą ze specjalnej konstrukcji obiektu," pkt 18,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego ML.01 Tereny zabudowy rekreacji indywidualnej,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego UP.01 Tereny zabudowy usług publicznych - pkt 19,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego Upl.01 Tereny plaży - zdanie drugie, pkt 15,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego ZP.01 Tereny zieleni urządzonej - pkt 3,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenów elementarnych ZP.02, ZP.03, ZP.04 Tereny zieleni urządzonej - pkt 3,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenów elementarnych ZN.01, ZN.02, ZN.03, ZN.04, ZN.05, ZN.06 Tereny zieleni naturalnej - pkt 3, pkt 5,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenów elementarnych ZL.01, ZL.02 Tereny lasów -pkt 5, - § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego KDW.01 Tereny dróg wewnętrznych - pkt 4,
- § 8 - Ustalenia szczegółowe dla terenu elementarnego KDW.02 Tereny dróg wewnętrznych - pkt 5.

Wojewoda w uzasadnieniu skargi wskazał na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Powołując § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587; dalej jako: rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r.), zauważył, że przepis ten wymaga by ustalenia w tym zakresie zawierały określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Wojewoda podkreślił, że teren oznaczony symbolem ML jest przeznaczony

pod zabudowę rekreacji indywidualnej (§ 4 pkt 2 tiret drugi uchwały) oraz uzupełniając pod tereny sportu i rekreacji, o łącznej powierzchni około 4.37 ha. Natomiast w § 8 pkt 3 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem ML.01 ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej jako 1200 m² umożliwiając tym samym wydzielenie na tym terenie około 36 działek budowlanych. W konsekwencji organ nadzoru zarzucił, że gmina odstąpiła od wyznaczenia dróg (co najmniej wewnętrznych) w części graficznej planu, takimi postanowieniami przeniosła swoje kompetencje w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów na inne organy i podmioty i dopuściła do możliwości ustalenia układu komunikacyjnego w sposób dowolny, a zarazem z pominięciem procedury zmiany planu miejscowego. Takie scedowanie uprawnień, zdaniem skarżącego, powoduje przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego.

Dalej organ nadzoru zarzucił, że w § 8 uchwały - Ustalenia szczegółowe - dotyczące poszczególnych terenów - Zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu elementarnego, Rada Gminy postanowiła, iż dla terenu oznaczonego w planie symbolem UT.02 - Tereny zabudowy usług turystycznych ustala się przeznaczenie podstawowe: zabudowa usług turystycznych, w tym usługi hotelarskie, usługi medyczne i rehabilitacji. Powyższe przeznaczenie w zakresie usług medycznych i rehabilitacji - zdaniem organu nadzoru - zostało uregulowane odmiennie niż wskazuje na to kierunek zagospodarowania przestrzennego ustalony w załączniku graficznym studium, przyjętym uchwałą Nr XLII/417/2018 Rady Gminy Stawiguda z dnia 15 października 2018 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Stawiguda, zgodnie z którymi obszar planu w zasięgu terenu UT.02 znajduje się w granicach rozwojowych terenów turystycznych i rekreacyjnych, które muszą spełniać określone warunki i przyjmować określone formy zagospodarowania ujęte w Studium. W ocenie skarżącego ustalone dla ww. terenu elementarnego UT.02 przeznaczenie w zakresie usług medycznych i rehabilitacji nie mieści się w kryterium określonych w Studium.

Następnie organ nadzoru wskazał na ewidentną niezgodność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną co narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. W tym zakresie skarżący wyjaśnił, że w przedmiotowym planie przeznaczenie terenów elementarnych oznaczonych symbolami: UT.01, UT.02, ML.01, Upl.01 - zostało określone w sposób powodujący sprzeczność w zakresie spójności części tekstowej z jej częścią graficzną. Rozbieżność części tekstowej, w konfrontacji z ustaleniami na załączniku graficznym, polega na dopuszczeniu dla powyższych terenów, jako przeznaczenia uzupełniającego urządzeń i obiektów sportu i rekreacji w sytuacji gdy rysunek wskazuje, iż przeznaczeniem tych terenów są odpowiednio tereny usług turystycznych oraz tereny zabudowy rekreacji indywidualnej oraz tereny plaży. Ponadto według ustaleń § 7 ust. 10 pkt 1 uchwały - Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej - część terenu objętego planem położona jest w granicach aglomeracji ściekowej Stawiguda. Powyższe ustalenia nie zostały odzwierciedlone w załączniku graficznym. Na rysunku planu nie naniesiono też linii zabudowy dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem ML.01, podczas gdy w części tekstowej planu w § 8 pkt 4 wskazano, że nieprzekraczalną linię zabudowy dla tego terenu wyznacza się zgodnie z rysunkiem planu.

Wojewoda podniósł także, że w § 7 ust. 7 pkt 2 lit. a) uchwały, Rada Gminy uchwaliła, że fragmenty terenów planu zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie jeziora Łańskiego zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu położone są w zasięgu wielkiej wody o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% - wyznaczonej na podstawie mapy zagrożenia powodziowego oraz w poszczególnych zapisach § 8 ustaliła, że część terenów elementarnych zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu położona jest w zasięgu wielkiej wody o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% wyznaczającym obszar szczególnego zagrożenia powodzią. Powołane wyżej regulacje stanowią w ocenie skarżącego modyfikację art. 16 pkt 34

ustawy z dnia 10 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.; dalej jako: p.w.).

Za sprzeczne z prawem organ nadzoru uznał również postanowienia § 7 ust. 4 pkt 4 uchwały stanowiącej, że "w zasięgu obiektu objętego ochroną konserwatorską należy wykonać przedinwestycyjne badania archeologiczne, w szczególności na pradziejowym stanowisku wielokulturowym nr XV ozn. AZP-28-61/2, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w tym ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami." Zdaniem organu nadzoru wskazany przepis kwestionowanej uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

Za sprzeczne z prawem i jednocześnie modyfikujące przepisy § 26 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225; dalej rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r.), skarżący uznał również postanowienia § 7 ust. 10 pkt 6 lit b) uchwały, dopuszczające realizację własnego ujęcia wody do celów związanych z prowadzonymi usługami hotelarskimi.

W dalszej kolejności skarżący wskazał na szereg postanowień uchwały, które jego zdaniem stanowią modyfikację przepisów § 5 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 uchwały Nr XXX/669/17 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 września 2017 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej (Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2017 r. poz. 4143; dalej jako: uchwała Sejmiku lub uchwała w sprawie obszaru chronionego krajobrazu).

Ostatni zarzut organu nadzoru dotyczy kwestii uregulowania w planie zagospodarowania przestrzennego zagadnień dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Zdaniem skarżącego, powyższe regulacje wprowadzone zostały do uchwały bez podstawy prawnej. Organ nadzoru argumentował w skardze, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zezwalający na określenie w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, został uchylony na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774). Powyższa materia może zostać uregulowana przez organ stanowiący gminy, ale powinno to nastąpić w odrębnej uchwale tego organu, podejmowanej na podstawie art. 37a u.p.z.p., dodanego ww. ustawą zmieniającą.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Stawiguda (dalej jako: organ lub wójt) wniósł o jej oddalenie.

Odnosnie do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. organ wskazał, że odmienna ocena organu nadzoru w zakresie potrzeb Gminy dotyczących układu komunikacyjnego na oznaczonym terenie nie może być traktowana jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Zdaniem organu nie jest to również przekroczenie władztwa planistycznego. Nie jest błędem pozostawienie szczegółowego sposobu zapewnienia dostępu do drogi publicznej właścicielom nieruchomości, jeżeli działki w momencie uchwalenia planu nie zostały jeszcze wydzielone. Drogi wewnętrzne mogą być wyodrębnione na późniejszym etapie, zależnie od potrzeb, które nie są jeszcze znane na obecnym etapie.

W odpowiedzi na zarzut skarżącego dotyczący naruszenia regulacji zapewniających, by plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium (art. 20 ust. 1, a także art. 9 ust. 4. art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), to w ocenie organu skarżący dokonał swoistej, zawężającej interpretacji ustaleń studium, próbując zastąpić gminę w dziedzinie kształtowania polityki przestrzennej. W tym względzie organ wskazał, że nie ulega wątpliwości, że w zaskarżonej uchwale podstawowe przeznaczenie przedmiotowego terenu wprost odpowiada kierunkom przyjętym w studium, a funkcja usług medycznych i rehabilitacji jest traktowana jako powiązana z nim i służąca optymalnej jego realizacji. Nie występuje tu sprzeczność pomiędzy kwestionowanym przez skarżącego elementem przeznaczenia terenu i kierunkiem zabudowy turystycznej prowadząca do nadania zabudowie nowego charakteru. Jest to jej uzupełnienie umacniające funkcję turystyczną. Elementy te należy rozpatrywać wspólnie, a skutkiem połączenia tych funkcji jest rozszerzenie oferty usługowej, w tym dopuszczenie obsługi medycznej turystów, co skutkować będzie również wydłużeniem sezonu turystycznego. Wójt argumentował powołując się definicją hotelu w ślad za GUS, że dopuszczenie usługi medycznej powiązanej z pobytem mającym na celu wypoczynek i rekreację wydaje się naturalne i jest zgodne ze strategiami regionalnymi. Turystyka zdrowotna i medyczna postrzegane są jako ważne elementy systemu opieki zdrowotnej analizowanej na gruncie turystyki i ochrony zdrowia. Organ podniósł, że usługi medyczne w obiektach hotelowych są zgodne ze strategią branży oraz inteligentnymi specjalizacjami województwa warmińsko-mazurskiego. W braku wyraźnego zakazu nie można przyjąć, że kierunek rozwoju przestrzeni turystyczno-rekreacyjny przyjęty w studium wyklucza włączenie funkcji związanej z ochroną zdrowia i usługami medycznymi jako funkcji powiązanej (związanej z usługami turystycznymi).

Wójt argumentował dalej w odpowiedzi na skargę, że w skardze zarzucono niesłusznie, że przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami UT.01, UT.02, ML.01, Upl.01 zostało określone w sposób powodujący sprzeczność w zakresie spójności części tekstowej z jej częścią graficzną. Zdaniem organu sprzeczność taka nie występuje. Zabudowa wskazana w części graficznej odpowiada przeznaczeniu ustalonymu w części tekstowej i nie ma tu sprzeczności. Wójt zwrócił uwagę, że place do gier, siłownie plenerowe, ścieżki służące rekreacji mieszczą się w ramach przeznaczenia przyjętego w części tekstowej. W § 5 pkt. 5 uchwały jest mowa o tym, czym jest przeznaczenie uzupełniające. Odnosząc się do zarzutu braku odzwierciedlenia w części graficznej położenia terenów w granicach aglomeracji ściekowej Stawiguda organ stwierdził, że nie stanowi to naruszenia prawa, a taki obowiązek nie wynika z żadnej regulacji u.p.z.p. Następnym zarzutem skarżącego dotyczący tego, że na rysunku planu nie wskazano linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem ML.01, również jest zdaniem organu niezasadny. Dla terenu ML.01 wyznaczenie linii zabudowy nie jest w tym przypadku wymagane, więc nie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu. Teren ML nie sąsiaduje z drogami, tylko z innymi terenami wskazanymi jako zieleń lub lasy

Odnosnie zarzutów powtórzeń regulacji odrębnych w treści uchwały organ wskazał, że nie stanowią one istotnego naruszenia zasad sporządzania planu. Są one w istocie odesłaniami. W ocenie organu niesłuszny jest zarzut skarżącego opierający się na niezgodności § 7 ust. 7 pkt 2 lit. a) uchwały z art. 16 pkt 34 p.w. Wójt wskazał, że treść uchwały odnosi się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w art. 16 pkt 34 lit. a) p.w. (obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%). Zdaniem organu trudno doszukiwać się tu innej wykładni uchwały, która odnosi się do szczególnych obszarów, o których mowa w odrębnych przepisach. Dalej organ podniósł, że powołane przez skarżącego ustalenie w § 7 ust. 4 pkt 4 uchwały wyraźnie odsyła do regulacji szczególnej i przypomina o jej zastosowaniu. W ocenie organu na zastosowanie jej nie wpłynie cytowane postanowienie, które znalazło się w treści uchwały jako skutek uzgodnienia dokonanego wobec projektu planu przez konserwatora zabytków. Organ wskazał, że był związany wymaganiami narzuconymi przez konserwatora zabytków, a uchwała sprzeczna z

jego stanowiskiem byłaby dotknięta wadą. Inwestor (właściciel) będzie zatem wykonywał badania archeologiczne, o ile taki obowiązek będzie wynikał z przepisów o ochronie zabytków. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 7 ust. 10 pkt 6 uchwały, który stanowi, że zaopatrzenie w wodę będzie realizowane z sieci wodociągowej (pkt a), a jako dodatkowe ustalenie wskazuje na realizację rozwiązań indywidualnych (pkt b wobec hotelu), organ stwierdził, że jest on zgodny § 26 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. Plan miejscowy nie narusza tego przepisu, ponieważ nie wyklucza możliwości przyłączenia obiektu hotelarskiego do sieci wodociągowej.

Odnosnie modyfikacji przepisów § 5 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 uchwały Sejmiku organ podniósł, że jest to kolejny przypadek zastosowania swoistej interpretacji przez organ nadzoru. Przytaczając przepisy w uchwale Rada Gminy kierowała się potrzebą zapewnienia pełnej zgodności uchwały z warunkami ochrony Obszaru Chronionego Krajobrazu. Cytowane przez organ nadzoru ustalenia wynikają z uwzględnienia warunków uzgodnienia wynikającego z kolejnych uzgodnień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, w tym między innymi z pisma z 13.08.2021 r.

Zarzuty skarżącego dotyczące kwestii uregulowania w planie zagospodarowania przestrzennego zagadnień dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, organ także uznał za niezasadne. W ocenie organu wprowadzenie rzeczywiście przepisy w tej materii uległy zmianie niemniej jednak wykładnia celowościowa art. 37a ust. 10 u.p.z.p. umożliwia regulację tych kwestii w planie zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 134 § 1 Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634; dalej jako: p.p.s.a.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylenia. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Unormowania te określają kompetencje organu nadzoru, który zobowiązany jest sprawdzić czy uchwały lub zarządzenia organów samorządu wydane zostały na podstawie i w granicach prawa. Stanowi o tym art. 85 u.s.g., zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organ nadzoru może oceniać skalę naruszenia i jego wpływ na obowiązywanie aktu planistycznego

niezależnie od tego czyjego konkretnie interesu prawnego naruszenie dotyczy. Organ nadzoru uprawniony jest do zastosowania przysługujących mu kompetencji nadzorczych w stosunku do wszystkich uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej, jeżeli tylko stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej CBOSA).

W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca przyjął, że 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. Z przepisu tego wynika, że ocena legalności miejscowego planu może dotyczyć etapu jego uchwalania albo zawartych w nim merytorycznych treści. Chodzi o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. W doktrynie przyjmuje się, że tryb sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia tych aktów. W przypadku planu miejscowego są to czynności (kolejne etapy) określone w art. 14 - 20 u.p.z.p. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast co do zasad sporządzania planu, o których wspomina art. 28 ust. 1 u.p.z.p., to nie zostały one w ustawie skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się art. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zasady sporządzania planu miejscowego, jak podnosi się w orzecznictwie i piśmiennictwie, powinny być interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki). O istotności naruszenia zasad lub trybu decyduje wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253; por. też wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3575/18, publ.

w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: "CBOSA").

W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności

z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996r., sygn. SA/Gd 327/95, publ. w CBOSA).

W sprawie niniejszej skarżący zarzucił, że z analizy zaskarżonej uchwały wynika, że dla terenów elementarnych oznaczonych symbolem ML.01 – tereny zabudowy rekreacji indywidualnej nie ustalono przebiegu układu komunikacyjnego. Zdaniem organu nadzoru

zapisy uchwały dopuszczające na terenie oznaczonym w planie symbolem UT.02. usługi medyczne i rehabilitacji, niezgodne są z uchwałą z 15 października 2018 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Stawiguda. Organ wskazał ponadto na ewidentną niezgodność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną co narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Wojewoda zauważył również niezgodność uchwały z przepisami rangi ustawowej w zakresie ustaleń planu dotyczących obiektu objętego ochroną konserwatorską. Skarżący dopatrywał się ponadto sprzeczności zapisu uchwały z § 26 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. i jednocześnie modyfikacji tego przepisu. Nadto organ nadzoru zarzucił modyfikację § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały Sejmiku. Ponadto skarżący zakwestionował możliwość wprowadzenia do zaskarżonej uchwały zapisów dotyczących ogrodzeń, urządzeń reklamowych oraz obiektów małej architektury. Zdaniem organu nadzoru powyżej przedstawione zarzuty uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części opisanej w skardze.

Po analizie akt planistycznych sąd stwierdził jednak wychodząc na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. poza zarzuty opisane w skardze, że zaskarżona uchwała wymaga stwierdzenia jej nieważności w całości.

Oceniając zaskarżoną uchwałę przez pryzmat wymienionych wyżej przepisów sąd stwierdził istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. W tym zakresie wskazać należy, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej jako: RDOŚ) czterokrotnie odmawiał uzgodnienia przedmiotowej inwestycji wskazując, że nie jest ona zgodna z uchwałą w sprawie obszaru chronionego krajobrazu. Następnie RDOŚ uzgodnił projekt planu w formie "milczącej zgody", po przedłożeniu przez organ projektu planu w piątej wersji do uzgodnienia. W takiej też wersji po milczącym uzgodnieniu projekt planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach 25 lutego - 21 marca 2022 r. wraz z prognozą oddziaływania na środowisko z 2020 r. Następnie po rozpatrzeniu złożonych uwag organ wydał zarządzenie z 26 kwietnia 2022 r. w którym rozstrzygnął uwagi złożone do projektu planu w sposób ustalony w załączniku nr 1 do tego zarządzenia (§ 1 zarządzenia). W § 2 zarządzenia wskazał zaś, że rozstrzygnięcie zawarte w załączniku nr 1 stanowi podstawę do ponowienia procedury planistycznej w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wójt po wprowadzeniu zmian do projektu planu ponownie w dniach od 1 sierpnia 2022 r. do 29 sierpnia 2022 r. wyłożył do publicznego wglądu projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz ze zaktualizowaną prognozą oddziaływania na środowisko z 2022 r. W ponownie wyłożonym do publicznego wglądu miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostały wprowadzone zmiany w stosunku do pierwszego wyłożenia, przy czym zmiany te nie zostały już uzgodnione z RDOŚ.

I tak dla terenu zabudowy usług turystycznych UT.01 zmianie uległ:

pkt 3) - dopuszcza się wykonanie ogrodzenia, z zastrzeżeniem pkt 2 bez cokołu lub podmurówki, z prześwitem od poziomu terenu wynoszącym minimum 0,3 m na zasadach określonych w § 7 (w planie uzgodnionym wysokość cokołu to 0,25 m),

pkt 11) - maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu elementarnego: 0,20 (w planie uzgodnionym to 0,40 m),

pkt 12) - minimalna i maksymalna intensywność zabudowy: od 0,01 do 0,60 (w planie uzgodnionym to 0,01 do 1,20),

Dla terenu zabudowy usług turystycznych UT.02 dodano:

- pkt 5) maksymalna liczba miejsc noclegowych: nie więcej niż 700,

- w pkt 6 lit. a) i b) doprecyzowano wysokość zabudowy poprzez podanie ilości kondygnacji (w planie uzgodnionym brak było wskazania na ilość kondygnacji),

- pkt 7) zmieniono zapisy dotyczące geometrii dachu (geometria dachów: dachy strome, dwuspadowe o symetrycznym nachyleniu połaci głównych zawartym w przedziale od 30 do 45 stopni lub dachy płaskie, w tym tarasy dachowe i dachy zielone (wegetatywne), przy czym dla obiektów sportowych i rekreacyjnych dopuszcza się inną geometrię dachu wynikającą ze specjalnej konstrukcji obiektu), w wersji uzgodnionej zapisano zaś, że: geometria dachów: dachy płaskie, w tym tarasy dachowe i dachy zielone (wegetatywne), przy czym dla obiektów sportowych i rekreacyjnych dopuszcza się inną geometrię dachu wynikającą ze specjalnej konstrukcji obiektu (pkt 6 w uzgodnionej wersji planu);

- dodano zapis, którego brak było w planie uzgodnionym, że w granicach terenu elementarnego dopuszcza się realizację miejsc do parkowania tylko w podziemnej hali garażowej oraz maksymalnie 20% miejsc rotacyjnych naziemnych, pozostałe naziemne miejsca do parkowania należy realizować w granicach innych nieruchomości do których inwestor posiada tytuł prawny (pkt 13),

- zmieniono ponadto pkt 11) wersji uzgodnionej (miejsca do parkowania należy realizować w granicach terenu elementarnego lub na terenie do którego inwestor posiada tytuł prawny, w liczbie nie mniejszej niż 1 miejsce postojowe na 5 miejsc noclegowych plus 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 200 m² powierzchni użytkowej pozostałych usług) na pkt 12) w brzmieniu: miejsca do parkowania należy realizować w liczbie nie mniejszej niż 1 miejsce postojowe na 5 miejsc noclegowych plus 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 200 m² powierzchni użytkowej pozostałych usług.

Dla terenu zabudowy rekreacji indywidualnej ML.01 zmieniono:

- pkt 1) zabudowę należy realizować jako wolnostojącą w liczbie nie większej niż 1 budynek na nowo wydzielonej działce budowlanej (wykreślono w stosunku do wersji uzgodnionej możliwość realizacji wolnostojących budynków gospodarczych);

- wskazano, że budynki mogą mieć dwie kondygnacje, pozostawiono wysokość zabudowy 10 m - pkt 7 lit. a) (zmiana w stosunku do wersji uzgodnionej – pkt 8);

- pkt 10 maksymalna szerokość elewacji pojedynczego budynku: 18,0 m (w planie uzgodnionym to 24 m);

- pkt 11) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu elementarnego: 0,20 (w planie uzgodnionym to 0,30);

- pkt 12) minimalna i maksymalna intensywność zabudowy: od 0,10 do 0,50 (minimalna i maksymalna intensywność zabudowy w planie uzgodnionym: od 0,10 do 0,60);

- pkt 13) zmiana powierzchni działki budowlanej jako biologicznie czynnej na 60 % (40% wersja uzgodniona) ;

- pkt 16) istniejący zbiornik wodny do zachowania - dopuszcza się przebudowę i rozbudowę, ze szczególnym uwzględnieniem ustaleń wynikających z § 7 ust. 2 pkt 7 (w planie uzgodnionym przewidziano jedynie jego przebudowę, ze szczególnym uwzględnieniem ustaleń wynikających z § 7 ust. 2 pkt 7.

Przy czym finalnie niektóre z zapisów dla terenu rekreacji indywidualnej uległy nieznacznej zmianie również po drugim wyłożeniu planu do publicznego wglądu w stosunku do pierwszej wyłożonej wersji, która była wersją uzgodnioną przez RDOŚ [teren elementarny ML.01 pkt 3 (zmiana minimalnej powierzchni działki budowlanej z 1000 do 1200 m²), pkt 7 lit. a) (obniżenie wysokości budynku z 10 do 9 m).

W ocenie sądu takie postępowanie organu nie było prawidłowe. Z art. 17 pkt 1) – 14) wynika bowiem określona procedura organu planistycznego odnośnie do kolejności podejmowanych czynności. I tak wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu projektu planu miejscowego z określonymi tam organami w tym z RDOŚ (art. 17 pkt 6 lit. b) u.p.z.p.) zgodnie z art. 17 pkt:

9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;

11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu;

12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;

13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;

14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

Przedstawiona chronologia czynności jest ściśle określona, a w sprawie nie została zachowana. Wójt po pierwszym wyłożeniu, które było poprzedzone milczącym uzgodnieniem RDOŚ powinien rozpoznać wniesione uwagi, wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowić uzgodnienia, po czym przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Tymczasem w sprawie organ po uwzględnieniu części uwag ponownie wyłożył projekt planu miejscowego do publicznego wglądu. Przy czym drugie wyłożenie nie było już poprzedzone uzgodnieniem z RDOŚ. Takie postępowanie organu narusza w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego. Po pierwsze, wyłożeniu może podlegać tylko uzgodniony z właściwymi organami projekt planu miejscowego, co w sprawie w przypadku drugiego wyłożenia nie miało miejsca. Taka procedura może wprowadzać w błąd podmioty składające uwagi zgodnie z art. 17 pkt 11) odnośnie do tego, że wyłożeniu podlega uzgodniony projekt planu miejscowego. Po drugie, w sytuacji kiedy RDOŚ kilkakrotnie odmawiał uzgodnienia, a ostatecznie uzgodnił projekt planu miejscowego w formie "milczącej zgody" trudno przyjąć, że organ mógł uznać, że w sprawie nie jest konieczne w niezbędnym zakresie ponowienie uzgodnienia (art. 17 pkt 13). Zarówno organ planistyczny jak i sąd nie poznali bowiem motywów organu uzgadniającego w formie milczącej zgody odnośnie do zakresu uzgodnienia. Tymczasem w kolejnym wyłożonym projekcie planu wprowadzono zmiany. W terenie oznaczonym jako UT.02 określono maksymalną liczbę miejsc noclegowych - pkt 5), wprowadzono zmiany w zakresie miejsc do parkowania - pkt 12) i 13), na terenie

elementarnym ML.01 dopuszczono do rozbudowy stawu – pkt 16). W obszarach planu oznaczonych symbolem UT.01, UT.02 i ML.01 zmieniono też poszczególne wskaźniki zabudowy. Na etapie postępowania sądowoadministracyjnego nie można oceniać jaka byłaby decyzja RDOŚ odnośnie do wprowadzonych zmian. W każdym razie pomimo zarządzenia organu z 26 kwietnia 2022 r. o ponowieniu procedury planistycznej taka procedura w zakresie konieczności uzgodnień nie została przeprowadzona.

Przechodząc do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego wskazać należy, że w sprawie nie ustalono w sposób należyty kwestii dotyczących odległości od linii brzegowej jeziora Łańskiego oraz nie zbadano w wystarczającym stopniu pochodzenia dwóch zbiorników wodnych, z których jeden znajduje się na działce nr ew. [...], kolejny zaś na działce nr ew. [...].

W sprawie wskazać przede wszystkim należy, że teren objęty planem położony jest w granicach opisanej wyżej uchwały Sejmiku w sprawie obszaru chronionego krajobrazu. Uchwała ta została wydana w oparciu o art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916; dalej jako: u.o.p.). Z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy wynika, że obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Przepis ten nakłada więc na organy dbałość o ochronę przyrody i winien stanowić podstawę do rozstrzygania na korzyść ochrony przyrody wszelkich wątpliwości interpretacyjnych dotyczących form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.o.p. Dodatkowo konieczność rozstrzygania wszelkich wątpliwości na rzecz ochrony środowiska przewiduje art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556), w którym przewidziano zasadę zapobiegania i przezorności. Zgodnie z ostatnio przywołaną normą kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu. Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

§ 5 ust. 1 pkt 8 lit. a) i b) uchwały Sejmiku stanowi, że na obszarze chronionego krajobrazu wprowadza się zakaz: budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od: a) linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, b) zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne - z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej. W § 5 ust. 7 pkt 1 – 10 oraz w § 5 ust. 8 pkt 1 i 2 uchwały Sejmiku wprowadzono wyjątki od zakazów przewidzianych w § 5 ust. 1 pkt 8 lit. a) i b) tejże uchwały.

W zakresie odległości od linii brzegowej jeziora Łańskiego sąd zauważa, że z porównania map będących załącznikiem graficznym nr 1 (mapy odpowiednio z grudnia 2020 r. i z kwietnia 2021 r.) do ocen oddziaływania na środowisko zarówno z 2020 r., jak i z 2022 r. z załącznikiem graficznym nr 1 do zaskarżonej uchwały wynika, że na mapach tych występują różnice. Mianowicie na mapach stanowiących załącznik do ocen oddziaływania na środowisko na południe od terenu UT.02 naniesiono obszar zaznaczony kolorem fioletowym określony jako wody powierzchniowe - jezioro Łańskie. Przy czym wody te wyraźnie są oddzielone od zaznaczonego obok nich obszaru roślinności higrofilnej, w tym zakrzewień wierzbowych (obniżenie terenowe okresowo zawilgocone). Natomiast w załączniku graficznym nr 1 do zaskarżonej uchwały obszar ten został określony w całości jako tereny ZN.02 (tereny zieleni naturalnej). Podobnie obszar wód powierzchniowych jeziora Łańskiego został naniesiony w

południowej części półwyspu objętego zapisami planu. Natomiast w załączniku graficznym nr 1 do planu obszar WS (tereny wód powierzchniowych śródlądowych) nie w pełni pokrywa się z oznaczeniem wód powierzchniowych – jeziora Łańskiego oznaczonych na mapach załączonych do prognoz oddziaływania na środowisko. Powyższe ma w sposób oczywisty przełożenie na ustalenie linii brzegowej jeziora Łańskiego. Przy czym w ocenie sądu linia ta musi być ustalona z korzyścią dla środowiska co oznacza, że winna być ustalona z uwzględnieniem linii wód powierzchniowych jeziora Łańskiego na co wskazują mapy załączone do prognoz oddziaływania na środowisko. Niezależnie zatem od tego czy tafla wody utrzymuje się tam przez cały rok czy też okresowo, ewentualnie tafla ta jest niewidoczna z powodu porostu jej roślinnością winna ona kształtować linię brzegową, od której obowiązuje 100 m zakaz zabudowy. Powyższe ma w szczególności znaczenie dla możliwości zabudowy terenu UT.02, gdyż linia brzegowa tak określona wprost wpływa na zmniejszenie obszaru jaki może zostać objęty ustaleniami planu w zakresie zabudowy usług turystycznych tam wskazanych. W każdym razie materiały planistyczne w przekonujący sposób nie wyjaśniają rozbieżności pomiędzy załącznikiem graficznym do planu i ocen oddziaływania na środowisko.

Dalej wskazać trzeba, że w procedurze planistycznej organ przyjął, że zbiorniki wodne na działkach nr [...] i [...] są zbiornikami pochodzenia antropogenicznego. Zdaniem sądu ocena ta jest przedwczesna. Przede wszystkim podnieść należy, że organ takie pochodzenie tych dwóch zbiorników ustalił głównie o dokumenty pochodzące od Dyrektora Zarządu Zlewni w Olsztynie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, tj. pismo z 13 listopada 2019 r. dotyczące zbiornika na działce [...] i decyzji z 25 września 2019 r. umarzającej postępowanie dotyczące legalizacji urządzenia wodnego (zbiornik - staw zlokalizowany na działce nr [...]). Ustalenia Dyrektora Zlewni były uwzględnione następnie w ocenie oddziaływania na środowisko. Przy czym ustalenia Dyrektora Zlewni opierają się na oświadczeniach świadków. Z tego tylko jedno ma formę decyzji w sprawie umorzenia postępowania legalizacyjnego. Tymczasem w trakcie składania uwag do planu podnoszono wielokrotnie, że wymienione zbiorniki wodne są zbiornikami pochodzenia naturalnego (np. uwagi po pierwszym wyłożeniu w wykazie uwag nr 11, 39, 83, 86). W uwagach tych wskazywano wprost na naturalne pochodzenie powyższych dwóch zbiorników wodnych. Do złożonych uwag zostały też załączone mapy w szczególności z 1929 i 1965 r. (uwaga nr 86) na których zlokalizowany na działce nr [...] zbiornik zostały uwidoczniony jako teren podmokły. W odniesieniu zaś do zbiornika na działce nr [...] RDOŚ w postanowieniu z 8 kwietnia 2021 r. wskazał, m.in., że analiza porównawcza danych ewidencyjnych i topograficznych oraz zdjęć satelitarnych wskazuje, że ww. obiekt hydrologiczny stanowi naturalny zbiornik wodny. Zbiornik jest oznaczony na mapach topograficznych, rastrowych jak również w załączniku graficznym do Studium. Jest to zbiornik z regularną linią brzegową, nieprzerwalnie wypełniony wodą z jej wyraźnym lustrem. W linii brzegowej zbiornika widoczna jest roślinność wodna, szuwar obecnie mocno rozwinięty.

Zdaniem sądu oparcie się zatem na dokumentach pochodzących od Dyrektora Zlewni jest niewystarczające. Organ winien tą kwestię ustalić w sposób bezsporny, gdyż gdyby okazało się, że zbiorniki wodne na działkach nr [...] i [...] mają pochodzenie naturalne to zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 8 lit. a) uchwały Sejmiku winien obowiązywać zakaz zabudowy w pasie szerokości 100 m z przewidzianymi tą uchwałą wyjątkami. Przy czym zdaniem sądu jeżeli powyższe zbiorniki wodne były pochodzenia naturalnego, to ewentualne ich przekształcanie na przestrzeni lat przez człowieka nie powoduje, że stają się one zbiornikami pochodzenia antropogenicznego. Zbiorniki te nadal bowiem są pochodzenia naturalnego i nie można przyjąć, że ewentualna ingerencja człowieka pozbawia ich tego przymiotu. Tak więc np. ewentualna korekta granic zbiornika, zasilanie go wodą (zbiornik na działce nr [...]) nie powoduje utraty jego naturalnego pochodzenia.

Dalej należy odnieść się do wzajemnej relacji pomiędzy zaskarżoną uchwałą a uchwałą

Sejmiku. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała winna być zgodna z uchwałą w sprawie obszaru chronionego krajobrazu jako aktem prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uchwale Sejmiku wprowadzono wprost zakazy dotyczące zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk, złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką (§ 5 ust. 1 pkt 1) oraz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych (§ 5 ust. 1 pkt 3). Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie w postanowieniu z 13 sierpnia 2021 r. odmawiającym uzgodnienia planu w zakresie ochrony przyrody wskazał, że "ustalenia szczegółowe projektu planu dla wydzielenia ML.01 dopuszczają przebudowę zlokalizowanego tam stawu. W Prognozie oddziaływania na środowisko wskazano, że "badania w 2019 r. potwierdziły stałe miejsce występowania borsuka, bobra, zająca i sarny. Choć baza żerowa dla gatunku bobra, występującego na terenie stawu, została już praktycznie wyczerpana i gryzonie będą prawdopodobnie zmuszone do opuszczenia tego miejsca." Powyższe wskazuje na obecność bobra europejskiego w stawie. Tym samym wszelkie działania podejmowane w obrębie stawu nie mogą prowadzić do zabijania dziko występujących w nich zwierząt (odnosi się to również do płazów), niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu. Należy zatem zaproponować taki sposób wykonania prac i niezbędne ograniczenia, wynikające z ochrony gatunkowej żyjących i przebywających tam zwierząt, aby nie dopuścić do złamania ww. zakazu (...). Podobnie w przypadku stwierdzonych tu 7 gatunków nietoperzy podlegających ochronie ścisłej i zamieszczonego w Załączniku IV Dyrektywy Siedliskowej. Kolonie rozrodcze mroczka późnego obejmują przestrzeń między warstwami dachu w "Domu Wędkarza". Miejsce żerowania nietoperzy związane jest z okolicą "Domu Wędkarza", nad stawem po jego zachodniej stronie i wzdłuż linii drzew rosnących w sąsiedztwie, a także nad brzegami Jeziora Łańskiego, w tym wzdłuż drogi od plaży do "Domu Wędkarza". Tym samym działania w obrębie wydzielenia UT.01 oraz terenów sąsiednich również powinny być określone i doprecyzowane w taki sposób, aby jasno wskazywały na brak łamania ww. zakazu. Ponieważ realizacja założeń projektu planu nie gwarantuje realnej ochrony stwierdzonych w jego obrębie zinwentaryzowanych zwierząt i roślin, a co więcej sporządzona Prognoza oddziaływania na środowisko wprost wskazuje na możliwość złamania jednego z zakazów obowiązujących na Obszarze Chronionego Krajobrazu Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie nie może dokonać uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim (...)"

Zdaniem sądu takie ustalenia RDOŚ wskazują wprost, że zapisy dotyczące terenów oznaczonych w planie symbolem UT.01 i ML.01 są niezgodne z zapisami uchwały Sejmiku. Przy ustalonych planem wskaźnikach zabudowy (maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu elementarnego: 0,20, minimalna i maksymalna intensywność zabudowy: od 0,01 do 0,60, obowiązuje zachowanie nie mniej niż 50% powierzchni działki budowlanej jako biologicznie czynnej dla terenu UT.01; maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu elementarnego: 0,20, minimalna i maksymalna intensywność zabudowy: od 0,10 do 0,40, obowiązuje zachowanie nie mniej niż 60% powierzchni działki budowlanej jako biologicznie czynnej dla terenu ML.01) oraz wysokości zabudowy odpowiednio dla terenu UT.01 i ML.01 12 i 9 m trudno przyjąć, że zakazy z § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały Sejmiku nie zostaną złamane. Przy czym zdaniem sądu nie wystarczy do zachowania zgodności z uchwałą w sprawie chronionego krajobrazu przepisanie do treści planu w zmodyfikowanej wersji zapisów § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały Sejmiku np. pkt 19

zapisów planu dotyczący terenów ML.01. Przy takiej intensywności zabudowy trudno jest bowiem zachować wymogi wynikające z uchwały w sprawie chronionego krajobrazu stanowiące o zakazach określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały Sejmiku. Skoro np. w "Domu Wędkarza" znajdują się siedliska objętego ochroną ścisłą jednego z gatunków nietoperza to przyjęcie, że taki obiekt może podlegać adaptacji w rozumieniu zaskarżonej uchwały (obiekcie budowlanym adaptowanym - należy przez to rozumieć obiekt budowlany istniejący do zachowania, który może podlegać rozbiorce i odbudowie, rozbudowie, przebudowie, nadbudowie oraz remontowi zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla danego terenu elementarnego) nie może być uznane za zgodne z ochroną przyrody na tym terenie. Przy czym zgodność planu z uchwałą w sprawie chronionego krajobrazu nie może być iluzoryczna, a taką byłaby w istocie jedynie po przepisaniu części zapisów uchwały w sprawie chronionego krajobrazu do treści planu.

Odnosząc się w dalszej części uzasadnienia do terenu ML.01 wskazać trzeba, że znajdujący się tam zbiornik wodny (niezależnie od jego pochodzenia) nie został naniesiony w załączniku graficznym nr 1 do uchwały i oznaczony jako powierzchnie wody śródlądowe. W istocie więc zachodzi w tej części sprzeczność części tekstowej planu z jego załącznikiem graficznym. Dodatkowo we wspomnianym wyżej postanowieniu RDOŚ wskazywał, że w obrębie stawu potwierdzono stałe występowanie gatunków wymienionych wyżej zwierząt, a plan bez uzgodnienia z RDOŚ wprowadził możliwość rozbudowy stawu.

Rację ma także organ nadzoru podnosząc w skardze, że w zaskarżonej uchwale zachodzi sprzeczność pomiędzy zapisami dla terenu elementarnego ML.01, gdzie w części tekstowej planu przyjęto w § 8 pkt 4, że dla wymienionego terenu ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy - zgodnie z rysunkiem planu. Tymczasem rysunek planu takich linii nie przewiduje.

Ponadto wskazać należy, że teren objęty planem oznaczony jako UT.01 na rysunku studium określony jest jako teren zabudowy usługowej. Natomiast Studium w kierunkach zagospodarowania przestrzennego przewiduje rozróżnienie funkcji zabudowy usługowej od terenów turystycznych i rekreacyjnych i w pkt 2.1.3. lit. a (str. 10) zabudowa usługowa, wskazuje co przez taką zabudowę należy rozumieć. Mianowicie poprzez zabudowę usługową należy rozumieć realizację funkcji usługowych, w tym w szczególności usług publicznych takich jak: administracja, oświata, opieka zdrowotna, kultura, sport i inne, a także usług związanych z obsługą dróg kołowych i kolejowych oraz innych usług o charakterze komunalnym lub publicznym oraz komercyjnym. W pkt 2.1.3. lit. b) wskazano ponadto, że w nowej zabudowie usługowej realizowanej na terenach oznaczonych na rysunku studium nie powinno się lokalizować innych rodzajów funkcji, w tym w szczególności zabudowy mieszkaniowej oraz produkcyjnej. W związku z powyższym określenie w planie zabudowy dla terenu UT.01 jako przeznaczenie podstawowe zabudowa usług turystycznych w tym hotele i parametrów do tej zabudowy jest niezgodne ze Studium.

Dalej zauważyć należy, że niezgodne z zapisami uchwały w sprawie chronionego krajobrazu są zapisy dotyczące terenu dróg wewnętrznych KDW.02. Pas drogowy znajduje się bowiem w pasie szerokości 100 m od jeziora Łańskiego. Nie mają do niego zastosowania wyłączenia zakazów o których mowa w § 5 ust. 7 pkt 9 lit. a) – c) uchwały Sejmiku zgodnie z którymi zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, nie dotyczy: ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących:

a) w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały, lub

b) w dniu 22 maja 2012 r., tj. w dniu wejścia w życie Uchwały Nr XV/284/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej (Dz. Urz. Woj.

Warmińsko-Mazurskiego z 2012 r. poz. 1450, z późn. zm.), lub

c) w dniu 2 grudnia 2008 r., tj. w dniu wejścia w życie Rozporządzenia Nr 114 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 listopada 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego Nr 176, poz. 2582).

Oczywistym jest przy tym, że wyjątki od reguły należy interpretować zawężająco. Teren KDW.02 objęty był poprzednio ustaleniami planu miejscowego przyjętymi uchwałą z 25 czerwca 2015 r. i oznaczony jako teren KDW.03. A zatem skoro zakaz uchwały Sejmiku nie dotyczy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie tej uchwały, to już zmiana takiego planu i ustalenia dla nowej zabudowy w wyniku takiej zmiany podlega jej rygorom. Tym bardziej, że w § 5 ust. 5 pkt 2 uchwały Sejmiku przewidziano, że zakaz dotyczący likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych nie ma zastosowania do zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w zakresie terenów przeznaczonych w tych planach pod zabudowę. W tamtym przepisie uchwałodawca przewidział wyraźne wyłączenie zakazu przewidzianego w § 5 ust. 1 pkt 3 do zmiany planu miejscowego. W zakresie drogi KDW.02 nie mają też zastosowania pozostałe wyłączenia zakazów wskazane w § 5 ust. 7 pkt 1 - 8 uchwały Sejmiku.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi wskazać trzeba, że sąd podzielił stanowisko organu nadzoru w kwestii niezgodności § 8 uchwały dotyczącego terenu UT.02 - Tereny zabudowy usług turystycznych, w zakresie w jakim rada gminy ustaliła przeznaczenie podstawowe: zabudowa usług turystycznych, w tym usługi hotelarskie, usługi medyczne i rehabilitacji. Rację należy przyznać organowi nadzoru, że powyższe przeznaczenie w zakresie usług medycznych i rehabilitacji zostało uregulowane odmiennie niż wskazuje na to kierunek zagospodarowania przestrzennego ustalony w Studium, przyjętym uchwałą Rady Gminy Stawiguda z dnia 15 października 2018 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Stawiguda, zgodnie z którymi obszar planu w zasięgu terenu UT.02 znajduje się w granicach rozwojowych terenów turystycznych i rekreacyjnych, które muszą spełniać określone warunki i przyjmować określone formy zagospodarowania - „a) turystyczny rozwój obszaru gminy powinien następować na bazie lokalnych zasobów środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zasad ochrony środowiska kulturowego; b) zaleca się zróżnicowanie formy rekreacji i turystyki uzależnione od podatności przestrzeni na antropopresję: tereny zabudowy letniskowej indywidualnej, tereny zabudowy pensjonatowej (z możliwością stałego pobytu obsługi i właściciela), ośrodki wypoczynkowe oraz tereny niezabudowane - przestrzenie publiczne, kempingi, pola namiotowe, tereny aktywnej rekreacji, tereny sportowe, tereny zieleni”. Zatem ustalone dla ww. terenu elementarnego UT.02 przeznaczenie w formie zabudowy, w tym usług medycznych i rehabilitacji nie mieści się w kryterium określonych w Studium. Podzielić należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z 10 listopada 2016 r. sygn. II OSK. 296/15 (orzeczenie dostępne w CBOSA), zgodnie z którym chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. Postanowienia planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium, a uchybienie zasadzie, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu

planów miejscowych, musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego postanowień uchwały naruszających ustalenia studium. Przy czym wskazać trzeba, że stopień związania postanowieniami studium może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 maja 2022 r. sygn. II OSK 369/22 orzeczenie dostępne CBOSA). Niemniej jednak w tym przypadku ustalenia Studium nie przewidywały dla terenu objętego planem dodatkowych funkcji w zakresie usług medycznych i rehabilitacji, ograniczając formy rekreacji i turystyki do terenów zabudowy letniskowej, pensjonatowej, ośrodków wypoczynkowych i terenów niezabudowanych.

Za sprzeczne z prawem i jednocześnie modyfikujące przepisy § 26 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r., skarżący uznał również postanowienia § 7 ust. 10 pkt 6 lit b) uchwały, dopuszczające realizację własnego ujęcia wody do celów związanych z prowadzonymi usługami hotelarskimi. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem rozporządzenia - działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej, a dla budynków wymienionych w § 56 - także telekomunikacyjnej (ust. 1). W razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m³, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska (ust. 3). Rację ma skarżący, że taki zapis rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. wskazuje, iż działka budowlana może być przeznaczona pod zabudowę pod warunkiem zapewnienia wymogów określonych rozporządzeniem, o ile nie przewiduje się możliwości przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W razie braku takiej możliwości działka może być zabudowana w przypadku przewidzianym w § 26 ust. 3 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. pod wskazanymi tam warunkami i w razie konieczności przy zgodzie terenowego inspektora ochrony środowiska.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na szereg postanowień uchwały, które jego zdaniem stanowią modyfikację przepisów § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały Sejmiku, tj. zapisy:

§ 8 pkt 20 - ustalenia dla terenu elementarnego UT.01, § 18 pkt 18 - ustalenia dla terenu elementarnego UT.02,

- § 8 pkt 19 - ustalenia dla terenu elementarnego ML.01,

- § 8 pkt 19 - ustalenia dla terenu elementarnego UP.01,

- § 8 pkt 15 - ustalenia dla terenu elementarnego Upl.01,

- § 8 pkt 4 - ustalenia dla terenu elementarnego KDW.01,

- § 8 pkt 5 - ustalenia dla terenu elementarnego KDW.02 stanowiące, że "należy zachować dziko występujące zwierzęta, istniejące nory, lęgowiska, inne schronienia i miejsca rozrodu dziko występujących zwierząt oraz tarliska i złożoną ikrę" oraz przepisów § 5 ust. 1 pkt 3 ww. uchwały Sejmiku, tj. zapisy

§ 8 pkt 18 - ustalenia dla terenu elementarnego UT.01,

§ 8 pkt 17 - ustalenia dla terenu elementarnego UP.01,

§ 8 pkt 3 - ustalenia dla terenów elementarnych ZP.01, ZP.02, ZP.03, ZP.04,

§ 8 pkt 3 - ustalenia dla terenów elementarnych ZN.01, ZN.02, ZN.03, ZN.04, ZN.05, ZN.06

stanowiące, że "należy zachować istniejące zadrzewienia przydrożne i nawodne".

Zdaniem sądu stanowisko organu nadzoru jest co do zasady prawidłowe. Wskazać trzeba, że rada gminy uchwalając plan miejscowy powinna to czynić również w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić treść § 115 w zw. z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę regulację § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiącą, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym, tj. w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym. Zasada ta ma również odniesienie do innych przepisów stanowiących akty prawa miejscowego. Wobec powyższego przenoszenie, a w szczególności modyfikowanie zapisów innego aktu prawa miejscowego uznać należy za rażące naruszenie prawa. W sprawie ma to o tyle istotne znaczenie, że zapisy zarówno zaskarżonej uchwały, jak i uchwały Sejmiku nie mogą być ze sobą sprzeczne, ani nawzajem się wykluczać. Tymczasem w sprawie przeniesienie części zmodyfikowanych zapisów uchwały Sejmiku może doprowadzić do takiej sytuacji. Dodatkowo zauważyć należy, że przeniesienie jedynie niektórych zapisów do treści planu może spowodować wątpliwości interpretacyjne w trakcie procesu inwestycyjnego. Skoro np. dla terenu elementarnego ML.01 przeniesiono jedynie zmodyfikowany zapis § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały w sprawie chronionego krajobrazu (§ 8 pkt 19 ustalenia dla terenu elementarnego ML.01), podobnie jak w przypadku ustaleń dla terenu elementarnego UT.02 (§ 8 pkt 18) a nie przeniesiono np. zapisu § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały Sejmiku, to może zachodzić wątpliwość czy przepis ten obowiązuje na terenie objętym planem. Plan miejscowy jest bowiem aktem późniejszym i może być także w takiej sytuacji interpretowany jako akt zawierający przepisy szczególne do zapisów uchwały Sejmiku, co oczywiście byłoby zabiegiem niedopuszczalnym. Ma to w sprawie o tyle istotne znaczenie – w szczególności w odniesieniu do terenu elementarnego ML.01 – że teren ten jest w znacznej części porośnięty drzewami i oznaczony jako Lzr – grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych. Jednocześnie uchwała Sejmiku nie dopuszcza na tym terenie (podobnie jak na terenie UT.02) na likwidowanie i niszczenie zadrzewień śródpolnych.

Z podobnych względów mając na uwadze "Zasady techniki prawodawczej" również niedopuszczalne jest modyfikowania w poszczególnych zapisach uchwały art. 16 pkt 34 Prawa wodnego.

Słuszne są także twierdzenia organu nadzoru, że za sprzeczne z prawem należy uznać postanowienia § 7 ust. 4 pkt 4 uchwały stanowiące, że "w zasięgu obiektu objętego ochroną konserwatorską należy wykonać przedinwestycyjne badania archeologiczne, w szczególności na pradziejowym stanowisku wielokulturowym nr XV ozn. AZP-28-61/2, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w tym ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami." Wskazany przepis kwestionowanej uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym

określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Zasadnie wskazuje skarżący, że art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nadto, w myśl dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 4 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r., ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351), jak też w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840), której art. 36 określa katalog czynności wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Rację ma zatem organ nadzoru, że przedmiotowa materia została kompleksowo uregulowana w przepisach rangi ustawowej, zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz w wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; dostępne w CBOSA).

Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru wskazujące na wadliwość następujących zapisów zaskarżonej uchwały: § 7 uchwały - Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (ust. 1), Zasady kształtowania krajobrazu (ust. 3), Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (ust. 5) oraz w § 8 uchwały - Ustalenia szczegółowe - dotyczące poszczególnych terenów elementarnych, gdzie Rada Gminy Stawiguda, wprowadziła ustalenia dotyczące ogrodzeń (§ 7 ust. 1 pkt 4, ust. 3 pkt 1, § 8 pkt 3 dla terenu elementarnego UT.01), urządzeń reklamowych (§ 7 ust. 1 pkt 6 i pkt 7, ust. 3 pkt 1, ust. 5 pkt 2) oraz obiektów małej architektury (§ 7 ust. 5 pkt 3, § 8 pkt 2 dla terenu elementarnego UT.01, § 8 pkt 1 dla terenu elementarnego UT.02). Podnieść należy, że kwestie przewidziane do uregulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. - choć wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu - to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu "wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też "szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1046/19 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 października 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 691/21; dostępne w CBOSA).

Należy wskazać, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zezwalający na określenie w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, został uchylony na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774). Powyższa materia może zostać uregulowana przez organ stanowiący gminy, ale powinno to nastąpić w odrębnej uchwale tego organu, podejmowanej na podstawie art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodanego ww. ustawą zmieniającą. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów

małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Uchwała ta ma zatem charakter fakultatywny. Tryb i etapy podejmowania uchwały reklamowej określa art. 37b u.p.z.p. Z brzmienia tych przepisów wynika, że sytuowanie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nie następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła więc kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, obiektów małej architektury, znaków i symboli reklamowych, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Wskazać przy tym należy, że tzw. "ustawa krajobrazowa", obowiązuje od 11 września 2015 r., natomiast zaskarżona uchwała została podjęta 12 stycznia 2023 r., a uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęto 29 marca 2018 r. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że przepisy przejściowe nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem procedura planistyczna została zainicjowana już po wejściu w życie ustawy krajobrazowej. Tym samym, uregulowanie w planie miejscowym materii powierzonej przez ustawodawcę do unormowania w odrębnej uchwale stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności tej części uchwały.

Sąd natomiast nie podzielił pozostałych zarzutów skargi. Rację ma organ, że brak odzwierciedlenia w części graficznej położenia terenów w granicach aglomeracji ściekowej "Stawiguda" nie stanowi naruszenia prawa, gdyż taki obowiązek nie wynika z żadnej regulacji u.p.z.p.

Rację należy także przyznać organowi, który wskazuje w odpowiedzi na skargę, że przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami UT.01, UT.02, ML.01, Upl.01 zostało określone w sposób nie powodujący sprzeczności w zakresie spójności części tekstowej z jej częścią graficzną w ramach przeznaczenia uzupełniającego. Wskazane bowiem w ustaleniach planu przeznaczenie uzupełniające nie może występować samodzielnie lub zamiast przeznaczenia podstawowego, określonego w tekście i na rysunku planu. Place do gier, siłownie plenerowe, ścieżki służące rekreacji mieszczą się w ramach przeznaczenia przyjętego w części tekstowej. W § 5 pkt. 5 uchwały jest mowa o tym, czym jest przeznaczenie uzupełniające. Skoro wskazane w ustaleniach planu przeznaczenie uzupełniające nie może występować samodzielnie lub zamiast przeznaczenia określonego jako podstawowe, wskazanego w tekście i na rysunku planu, to brak oznaczenia ich na rysunku planu nie może być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2023 r. sygn. akt II OSK 367/22; dostępny w CBOSA).

Ponadto przyjąć trzeba, że brak wyznaczenia dróg w terenie oznaczonym symbolem ML.01 nie może zostać uznane za istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego. Sąd w tym zakresie nie podzielił zarzutu skargi co do naruszenia, określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit a) rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. obowiązku określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Należy zauważyć, że z powołanych przepisów wynika, że w planie miejscowym powinno się określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, które powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W ocenie sądu należy zauważyć, że konieczność zapewnienia obsługi komunikacyjnej określonych terenów organ nadzorczy błędnie utożsamiał z obsługą komunikacyjną poszczególnych działek ewidencyjnych. Dostęp do drogi publicznej z terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod

zabudowę winien uwzględniać strukturę własności na danym terenie, wielkość działek geodezyjnych oraz charakter zabudowy określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie należy zaś podnieść, że na dzień podjęcia uchwały cały teren ML.01 objęty planem miejscowym stanowi własność jednego podmiotu. W związku z tym należy przyjąć, że wyznaczenie drogi KDW.02 zapewnia dostęp tego terenu do drogi publicznej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 października 2022 r. sygn. akt II SA/OI 430/22, dostępny w CBOSA).

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.

**Koreferat
do Prognozy oddziaływania na środowisko
projektu miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego terenu położonego
nad jeziorem Łańskim
w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda**

Autorzy:

dr Agnieszka Kuśmierz

mgr inż. Beata Krawczyńska

mgr Jarosław Krawczyński

Warszawa, marzec 2023

Spis treści

1. Wstęp.....	3
2. Wymogi formalne.....	3
3. Uwagi szczegółowe.....	11
3.1. Metody zastosowane przy sporządzeniu Prognozy.....	11
3.2. Cele ochrony środowiska	12
3.3. Charakterystyka terenu i oddziaływania na poszczególne elementy środowiska.....	13
3.4. Oddziaływania na obszary Natura 2000.....	15
3.5. Oddziaływania skumulowane	16
3.6. Rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w dokumencie i trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy	16
4. Podsumowanie.....	17

1. Wstęp

Przedmiotem koreferatu jest Prognoza oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda (zwane dalej Prognozą i MPZP lub Planem).

Celem koreferatu jest ocena przydatności przedmiotowej dokumentacji w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Analiza oddziaływania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda nie jest przedmiotem koreferatu – autorzy koreferatu nie wykonywali własnych analiz i obliczeń.

W ekspertyzie powołano się lub odniesiono do następujących przepisów prawa (w brzmieniu obowiązującym w styczniu 2020 r., kiedy została opracowana opiniowana Prognoza):

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2018 poz. 1945 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2019 poz. 1712),
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2018 r. poz. 1614 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. 2017 poz. 519 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. 2017 poz. 1121 z późn. zm.),
- Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. 2006 nr 14 poz. 98).

Uwzględniono także:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stawiguda przyjęte Uchwałą Nr XLII/417/2018 Rady Gminy Stawiguda z dnia 15 października 2018 r.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rybaki, gmina Stawiguda uchwalonego Uchwałą Nr VIII/58/2015 Rady Gminy Stawiguda z dnia 25 czerwca 2015 roku.

2. Wymogi formalne

Prognoza oddziaływania na środowisko, będąca przedmiotem koreferatu została opracowana na podstawie w Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2019 poz. 1712, zwanej dalej Ustawą OOS) oraz pisma wydanego przez organy właściwe w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko:

- pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie – znak WOOS.411.99.2018.MK z dnia 3 września 2018 r. w sprawie określenia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda,
- pismo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie – znak ZNS.4082.88.2018.MA z dnia 17 września 2018 r. w sprawie określenia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda.

Autorzy koreferatu nie dysponowali pismem PPIS w Olsztynie i nie odnieśli się do zakresu i stopnia prognozy wskazanego w tym dokumencie. Natomiast zgodnie z pismem RDOŚ w Olsztynie Prognoza powinna zostać sporządzona w pełnym zakresie wskazanym w Ustawie OOS oraz z uwzględnieniem wskazanych w piśmie kwestii. Autorzy koreferatu przeanalizowali Prognozę pod kątem wymogów formalnych wynikających z Ustawy OOS (tabela 1) i pod kątem wymogów formalnych wynikających z pisma RDOŚ w Olsztynie (tabela 2).

Tabela 1. Analiza Prognozy pod kątem wymogów formalnych wynikających z art. 51 Ustawy OOS

Zawartość prognozy wg art. 51		Uwagi
Ust. 2. Prognoza oddziaływania na środowisko: 1) zawiera:	a) informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami,	Choć rozdział nazwano literalnie traktując przepis, to nie wskazano głównych celów projektowanego dokumentu. Skwitowano je jednym zdaniem „Plan miejscowy ma na celu ustalenie przeznaczenia terenów, w tym inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.”, które może dotyczyć dowolnego planu dla dowolnego terenu. Opisano przeznaczenie terenu i wskazano, w jakiej części jest ono zmianą obowiązującego „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rybaki, gmina Stawiguda” uchwalonego Uchwałą Nr VIII/58/2015 z dnia 25 czerwca 2015 roku. Wskazano powiązania projektu planu z gminnymi dokumentami strategicznymi, nie odniesiono się do dokumentów rangi regionalnej i krajowych.
	b) informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,	Nie podano informacji o metodach zastosowanych w prognozowaniu oddziaływań. Wskazano jedynie, że „opracowanie sporządzono na podstawie badań terenowych i analizy materiałów źródłowych oraz literatury”. Dodano również, że „na użytek opracowania wykonano wizje w terenie (w październiku 2020 r.), które pozwoliły określić stan i funkcjonowanie środowiska na obszarze objętym projektem planu”, a „analiza materiałów posłużyła do określenia zakresu koniecznych prac terenowych i stanowiła podstawę sporządzenia tekstu opracowania oraz załącznika graficznego.” Nie jest to opis metod zastosowanych w prognozowaniu

Zawartość prognozy wg art. 51		Uwagi
		oddziaływań, ale opis technicznej realizacji opracowania.
	c) propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania,	Proponując metody analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu podano, że skutki te będą analizowane w ramach systemu Państwowego Monitoringu Środowiska. Autorka nie pofatygowała się jednak, by sprawdzić, czy jakiegokolwiek punkty monitoringowe PMŚ znajdują się na terenie gminy Stawiguda, nie wspominając o terenie objętym projektowanym Planem. Powołała się przy tym na nieobowiązujący już od 2008 r. art. 25 ustawy Prawo ochrony środowiska.
	d) informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,	Podano informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko.
	e) streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym,	W Prognozie zawarto streszczenie.
	f) oświadczenie autora, a w przypadku, gdy wykonawcą prognozy jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2, stanowiące załącznik do prognozy;	W Prognozie otrzymanej od Zamawiającego brak jest oświadczenia Autorki. Z Prognozy wynika, że oświadczenie stanowi załącznik nr 1 do niej.
2) określa, analizuje i ocenia:	a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,	Stan środowiska został opisany w odrębnym rozdziale. Potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji planu nie zostały przedstawione, choć rozdział o odpowiednim tytule znajduje się w Prognozie. Zawiera on szereg informacji dotyczących projektowanego Planu i podkreśla, że „ustalenia projektu planu służą wprowadzeniu kontroli odnośnie gospodarowania zasobami środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działania infrastruktury technicznej”.
	b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,	Opisano elementy środowiska z różną szczegółowością, np. budowę geologiczną w kilku zdaniach, zaś wody podziemne znacznie szerzej. Z opisu wynika, że cały obszar objęty planem, jak i tereny sąsiadujące będą objęte przewidywanym znaczącym oddziaływaniem.
	c) istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,	Jako istniejące problemy ochrony środowiska, istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego Planu, uznano tereny objęte ochroną na mocy ustawy o ochronie przyrody, wskazując na „istotne problemy ochrony środowiska wynikające z zapisów ustawy o ochronie przyrody i przepisów odrębnych”. W rozdziale nazwanym literalnie zgodnie z ustawą OOS scharakteryzowano ogólnie obszary chronione, ale nie odniesiono się do istniejących problemów ich ochrony (np. antropopresji).
	d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska	Odniesiono się do konwencji międzynarodowych, których Polska jest stroną i dyrektyw unijnych, w tym uwzględniono sieci obszarów chronionych, odniesiono się również do celów określonych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Zawartość prognozy wg art. 51		Uwagi
	zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu, e) przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy;	W rozdziale 7, w którym dokonano prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń planu, odniesiono się do większości elementów środowiska. Nie odniesiono się do klimatu. Nie dokonano kwantyfikacji oddziaływań. Nie rozpatrywano oddziaływań skumulowanych (choć w tytule rozdziału je wymieniono). W opisie oddziaływań nie uwzględniono zależności między elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy.
3) przedstawia:	a) rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, b) biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru – rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy.	Nie zaproponowano rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko. Wskazano zapisy planu służące zapobieganiu i ograniczeniu negatywnych oddziaływań. Uznano, że „ustalenia projektu planu są zgodne z przepisami ochrony środowiska” i nie wskazano rozwiązań alternatywnych, tym samym nie uzasadniano ich wyboru i nie opisano metod dokonania oceny. Nie stwierdzono trudności w realizacji prognozy wynikających z niedostatków techniki i luk w wiedzy.

Prognoza będąca przedmiotem koreferatu nie zawiera elementów wymaganych prawem:

- informacji o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy (art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. b),
- oświadczenia Autorki o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2, stanowiące załącznik do prognozy (art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. f),
- określenia, analizy i oceny istniejących problemów ochrony środowiska istotnych z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczących obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. c),
- oceny oddziaływania skumulowanego (art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. e) wynikającego z nakładania się oddziaływania obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istniejącego zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleń projektowanego dokumentu,
- przedstawienia rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu (art. 51 ust. 2 pkt 3 lit. a),
- przedstawienia rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy (art. 51 ust. 2 pkt 3 lit. b).

Tabela 2. Analiza Prognozy pod kątem wymogów formalnych wynikających z pisma Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie – znak WOOŚ.411.99.2018.MK z dnia 3 września 2018 r. w sprawie określenia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego nad jeziorem Łańskim w obrębie Rybaki, gmina Stawiguda

Zawartość prognozy wg RDOŚ	Uwagi
Zgodność z art. 51 ust. 2 ustawy OOS	Omówiono w tabeli 1.
Wskazanie, czy proponowana zmiana terenu jest zasadna (wskazanie możliwych rozwiązań alternatywnych) oraz udowodnienie, że zmiana nie pogorszy stanu środowiska, a także, czy nie wpłynie negatywnie na ochronę przyrody i krajobrazu. Wykazanie, czy w kontekście planowanych zmian zachowana zostanie zgodność z zapisami innych dokumentów, opracowywanych na potrzeby gminy (analiza porównawcza) oraz czy planowana zmiana nie pogorszy walorów środowiska w sposób znaczący.	Nie wskazano możliwych rozwiązań alternatywnych. Uznano, że „ustalenia projektu planu są zgodne z przepisami ochrony środowiska”. Nie wskazano jakie zmiany w stosunku do obowiązującego planu zostały wprowadzone (z przedstawionych rysunków obu planów można wnioskować, że zmianie uległo położenie drogi wewnętrznej prowadzącej do terenu zabudowy usług turystycznych UT.01 (UT.07 w obowiązującym planie) oraz terenu przeznaczonego pod zabudowę określonego symbolem ML.01 (poza obowiązującym planem).
Ocena położenia terenu względem wszystkich form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 1614), mając na uwadze zgodność z przepisami ustanowionymi w stosunku do danej formy ochrony oraz konieczność wykazania braku znacząco negatywnego wpływu na te obszary.	Wskazano położenie terenu objętego Planem względem obszarów chronionych na mocy ustawy o ochronie przyrody. Nie odniesiono się do wszystkich form ochrony, w tym do ochrony większości gatunków roślin i części gatunków zwierząt, w szczególności ptaków.

Zawartość prognozy wg RDOŚ		Uwagi
Przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania <i>bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne</i> na środowisko (wszystkie elementy środowiska).		Wskazano przewidywane oddziaływania na większość elementów środowiska. Nie odniesiono się do klimatu. Nie dokonano kwantyfikacji oddziaływań. Nie rozpatrywano oddziaływań skumulowanych (choć w tytule rozdziału je wymieniono).
Wskazania dotyczące zawartości prognozy	Ocena potencjalnych skutków dla środowiska w wyniku wdrażania zapisów projektu planu (ograniczenie powierzchni biologicznie czynnej, wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzanie odpadów, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, wykorzystywanie zasobów środowiska, zanieczyszczenie gleby lub ziemi, niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu, emitowanie hałasu, emitowanie pól elektromagnetycznych oraz ryzyko).	W analizie oddziaływań odniesiono się do kwestii ograniczenia powierzchni biologicznie czynnej, emisji zanieczyszczeń do powietrza, wytwarzania odpadów, wykorzystania zasobów środowiska, wprowadzania zanieczyszczeń do wód podziemnych, zanieczyszczenia gleby lub ziemi, przekształceń powierzchni ziemi, emitowania pól elektromagnetycznych. Nie odniesiono się do emisji hałasu i oddziaływania planu na klimat. Nie odniesiono się do ryzyka.
	Ocena pozytywnych i negatywnych lub obojętnych skutków dla środowiska.	Przyjęto, że „ustalenia projektu planu służą wprowadzeniu kontroli odnośnie gospodarowania zasobami środowiska”.
	Wnioski wynikające z prognozy.	Nie przedstawiono wniosków wynikających z Prognozy.
Analiza stanu środowiska przyrodniczego	Ocena skutków dla istniejących form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.	Ogólnie oceniono w odniesieniu do obszarów Natura 2000 i OChK. Nie odniesiono się do ochrony stwierdzonych chronionych gatunków roślin i zwierząt (w tym gatunków będących przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000), w szczególności dla nietoperzy, których kolonie rozrodcze występują w istniejącym budynku „Domu Wędkarza”.
	Analiza wpływu realizacji ustaleń planu na walory krajobrazowe (zwłaszcza możliwość ich degradacji).	Przeanalizowano.
	Ocena istniejącego stanu środowiska oraz zmiany tego stanu, będące wynikiem realizacji postanowień projektowanego dokumentu.	Scharakteryzowano stan środowiska, przeprowadzono analizę oddziaływań zapisów Planu na środowisko.
	Ocena wpływu realizacji założeń planu na stwierdzone rośliny i zwierzęta z uwzględnieniem zagrożeń dla poszczególnych gatunków oraz tras migracji zwierząt.	Nie przeanalizowano wpływu na stwierdzone gatunki roślin i zwierząt. Nie wzięto pod uwagę ich zagrożeń, np. w odniesieniu do płazów czy nietoperzy.
Wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, obejmującej teren objęty projektem planu. Wyniki mogą być oparte o dostępną aktualną dokumentację, np. opracowanie ekofizjograficzne, sporządzane na potrzeby prac planistycznych w gminie.		Przedstawiono wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, powołując się na dokument „Wstępne wyniki inwentaryzacji flory i fauny na terenie planowanego przedsięwzięcia zlokalizowanego w obrębie Rybaki gmina Stawiguda oraz w jego sąsiedztwie – etap II” (Pracownia SPATIUM Monika Jabłońska, Olsztyn, czerwiec 2019 r.).
Szczegółowa identyfikacja terenów zadrzewionych i analiza	Wykaz występujących na danym terenie gatunków, uwzględniając obecność gatunków chronionych zwierząt, roślin, grzybów na	W charakterystyce flory terenu objętego planem wymieniono gatunki drzew występujących na terenach leśnych. W przypadku terenów nieleśnych ograniczono się do stwierdzenia występowania zadrzewień i zakrzewień

Zawartość prognozy wg RDOŚ		Uwagi
elementów przyrodniczych, podlegających ochronie gatunkowej na podstawie ustawy o ochronie przyrody	podstawie rozporządzeń Ministra Środowiska	śródpolnych, przydrożnych oraz wzdłuż linii brzegowej jeziora. Wskazano pojedyncze gatunki drzew. Wymieniono chronione gatunki roślin i zwierząt, jednak dla większości z nich nie wskazano lokalizacji występowania (wyjątek płazy i nietoperze).
	Wstępna identyfikacja występowania gatunków fauny i flory, siedlisk przyrodniczych oraz ocena wpływu planowanego zagospodarowania i użytkowania terenu na stwierdzone rośliny i zwierzęta, z uwzględnieniem zagrożeń dla poszczególnych gatunków	Gatunki roślin i zwierząt zostały wymienione, w tym gatunki chronione. Nie wskazano miejsc ich występowania (z wyjątkiem płazów i nietoperzy). Wpływ na faunę i florę został ogólnie określony, jednak brak lokalizacji, w przypadku roślin i części gatunków zwierząt, nie pozwala stwierdzić, czy analiza ta jest prawidłowa.
	Ocena, w jakim stopniu zagospodarowanie wpłynie na środowisko przyrodnicze (w tym zabytki, o ile występują).	Nie dokonano kwantyfikacji oddziaływań. Nie odniesiono się do wpływu na zabytki, wskazując, że projekt planu „uwzględnia występowanie stanowisk archeologicznych na terenie planu, dla których planowanie i realizację inwestycji budowlanych należy prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi”.
	Ocena wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych.	Odniesiono się ogólnie do oddziaływania na wody powierzchniowe i podziemne, m.in. poprzez zwrócenie uwagi na zwiększenie stopnia uszczelnienia powierzchni na części terenu objętego Planem. Nie odniesiono się do wpływu planowanych ujęć wód podziemnych na istniejące ujęcia.
	Wycinka drzew lub krzewów przy realizacji inwestycji (ilość drzew przeznaczonych do ewentualnej wycinki, ich gatunki i wiek)	Brak informacji na temat liczby wieku i składu gatunkowego drzew i ilości krzewów przeznaczonych do ewentualnej wycinki. Jedynie w rozdziale poświęconym rozwiązaniom mającym na celu zapobieganie, ograniczanie negatywnych oddziaływań wskazano, że należy „ograniczyć wycinkę drzew; zabezpieczyć drzewa przed ewentualnym zranieniem podczas wykonywania prac budowlanych”.
	Ocena zagrożenia zanieczyszczeniami ropopochodnymi zarówno na etapie realizacji planu, jak i eksploatacji obiektów i urządzeń.	Nie uwzględniono.
	Ocena wpływu na zanieczyszczenie powietrza.	Określono ogólnie oddziaływanie na powietrze atmosferyczne.
	Ocena wpływu hałasu.	Nie określono oddziaływania na klimat akustyczny, wskazano jedynie, że „hałas związany z funkcjonowaniem nowych obiektów budowlanych czy wzrost natężenia ruchu samochodowego, związany z obsługą komunikacyjną ww. obiektów będzie prawie niezauważalny i sezonowy”.
	Zasady prowadzenia robót budowlanych i prac ziemnych przy budowie infrastruktury, uwzględniających minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko.	Określono ogólne zasady prowadzenia robót budowlanych.

Zawartość prognozy wg RDOŚ		Uwagi
	Działania mające na celu eliminację zagrożeń, mogących spowodować zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi.	Nie odniesiono się. Stwierdzono jedynie, że wskazane jest „zastosowanie takich rozwiązań technologicznych na etapie budowy inwestycji, które spowodują, iż nie zostaną przekroczone standardy jakości środowiska i standardy emisyjne; racjonalne zużycie paliw w silnikach samochodowych”.
	Ograniczenia uciążliwości akustycznych na terenach poprzez ograniczenie dostępności tych terenów dla pojazdów i maszyn emitujących nadmierny hałas.	
	Zagospodarowanie odpadów, ścieków i wód opadowych z terenu objętego planem.	Omówiono ogólnie zagospodarowanie odpadów w gminie. Wskazano, że w związku z planowanym z zagospodarowaniem terenu będzie powstawało więcej odpadów. W zakresie zagospodarowania wód opadowych stwierdzono, że „odprowadzanie ścieków sanitarnych z projektowanej zabudowy do kanalizacji sanitarnej przy jednoczesnym odprowadzeniu wód opadowych i roztopowych z nawierzchni uszczelnionych dróg, parkingów i placów manewrowych po podczyszczeniu”. Nie odniesiono się do kwestii odprowadzania wód opadowych do kanalizacji lub do środowiska.
	Powiązania z innymi dokumentami o charakterze strategicznym i planistycznym (powiązania z funkcjonującymi już miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego).	Wskazano powiązania z lokalnymi dokumentami strategicznymi. Nie odniesiono się do dokumentów regionalnych i krajowych.
	Przewidywane metody (propozycje) analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania.	Proponując metody analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu podano, że skutki te będą analizowane w ramach systemu Państwowego Monitoringu Środowiska. Autorka nie sprawdziła czy jakiegokolwiek punkty monitoringowe PMS znajdują się na terenie gminy Stawiguda, nie wspominając o terenie objętym projektowanym Planem. Powołała się przy tym na nieobowiązujący już od 2008 r. art. 25 ustawy Prawo ochrony środowiska.
Prognoza powinna	Stanowiąc ocenę projektu planu miejscowego z punktu widzenia ochrony środowiska jako całości (ocena wszystkich elementów środowiska, na które ustalenia tego planu mogą wywierać wpływ przekształcający).	Nie dokonano pełniej oceny oddziaływania na wszystkie elementy środowiska.
	Zawierać analizę zagrożeń oraz skutków dla środowiska, które może stanowić plan miejscowy lub jego zmiana.	Nie dokonano pełniej analizy zagrożeń oraz skutków dla środowiska.
	Zawierać propozycje rozwiązań, które mogą przyczynić się do zmniejszenia, ograniczenia lub eliminacji tych zagrożeń.	Nie zaproponowano rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko. Wskazano zapisy planu służące zapobieganiu i ograniczeniu negatywnych oddziaływań.

Prognoza będąca przedmiotem koreferatu nie zawiera elementów wymaganych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie:

- wskazanie rozwiązań alternatywnych i brak uzasadnienia niewskazywania takich rozwiązań,
- wnioski wynikających z Prognozy,
- wskazanie przewidywanej wycinki drzew lub krzewów przy realizacji inwestycji, w tym wskazanie liczby drzew przeznaczonych do ewentualnej wycinki, ich gatunków i wiek,
- dokonanie oceny zagrożenia zanieczyszczeniami ropopochodnymi zarówno na etapie realizacji planu, jak i eksploatacji obiektów i urządzeń,
- oceny projektu planu miejscowego z punktu widzenia ochrony środowiska jako całości (ocena wszystkich elementów środowiska, na które ustalenia tego planu mogą wywierać wpływ przekształcający),
- wskazanie działań mających na celu eliminację zagrożeń, mogących spowodować zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi,
- wskazanie ograniczeń uciążliwości akustycznych na terenach poprzez ograniczenie dostępności tych terenów dla pojazdów i maszyn emitujących nadmierny hałas,
- analiza zagrożeń oraz skutków dla środowiska, które może stanowić plan miejscowy lub jego zmiana,
- wskazanie propozycji rozwiązań, które mogą przyczynić się do zmniejszenia, ograniczenia lub eliminacji tych zagrożeń.

Ponadto część wymogów RDOŚ w Olsztynie została zrealizowana częściowo, np. nie dokonano pełniej oceny oddziaływania na wszystkie elementy środowiska z uwzględnieniem ich wzajemnych powiązań i nakładania się oddziaływań.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Metody zastosowane przy sporządzeniu Prognozy

W Prognozie nie podano informacji o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy. Wskazano jedynie, że „opracowanie sporządzono na podstawie badań terenowych i analizy materiałów źródłowych oraz literatury”. Dodano również, że „analiza materiałów posłużyła do określenia zakresu koniecznych prac terenowych i stanowiła podstawę sporządzenia tekstu opracowania oraz załącznika graficznego.” Pozytywnym aspektem jest, że dokonano wizji w terenie, na podstawie których określono „stan i funkcjonowanie środowiska na obszarze objętym projektem planu”. Należy stwierdzić, że nie podano opisu metod zastosowanych w prognozowaniu oddziaływań, nie podano kryteriów dokonanej oceny. Przedstawiono jedynie opis technicznej realizacji Prognozy.

W rozdziale 7 w tabeli 8 podano rodzaje uciążliwości i zagrożeń oddziałujących na poszczególne elementy środowiska. Tytuł tabeli wskazuje również, że przedstawiono w niej zależności między elementami środowiska, brak jednak pokazania tych zależności. Ponadto przedstawiona matryca nie wskazuje wszystkich uciążliwości i zagrożeń związanych z planowanym zagospodarowaniem terenu – nie ma w niej, np. usuwania roślinności, w tym drzew i krzewów czy uszczelnienia powierzchni ziemi. Nie wskazano też wszystkich

potencjalnych oddziaływań, np. brak oddziaływania usunięcia drzew i krzewów oraz uszczelnienia powierzchni ziemi na klimat, choć wiadomo, że takie działania przyczyniają się do występowania wysp ciepła.

Brak metodycznego podejścia do prognozowania wpływu ustaleń spowodował, że w Prognozie nie skupiono się na wszystkich istotnych z punktu widzenia projektowanego dokumentu celach ochrony środowiska i problemach ochrony środowiska. Nie dokonano oceny pod kątem, jak projektowany dokument realizuje wszystkie cele lub jak przyczynia się do rozwiązywania problemów środowiska.

Brak kryteriów oceny, którymi w Prognozie powinny być cele i problemy ochrony środowiska, powoduje wątpliwości co do zasadności wniosków wyciągniętych z analiz. Tym samym ograniczona jest przydatność Prognozy w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

3.2. Cele ochrony środowiska

Zgodnie z wymogami formalnymi, ale także za względu na metodę oceny w Prognozie powinny zostać zidentyfikowane cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz powinna być podana informacja o sposobach, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu.

Nie zidentyfikowano celów ochrony środowiska, które byłyby istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, a więc terenów wiejskich (dotyczących np.: emisji, ochrony powierzchni ziemi, ochrony krajobrazu leśnego i rolniczego). Z korzyścią dla jakości wyciąganych wniosków byłoby przeanalizowanie ustaleń Zmiany Planu pod kątem takich celów jak np.:

- zachowanie biologicznych funkcji powierzchni ziemi,
- przyczynienie się do racjonalnej gospodarki odpadami,
- ograniczanie zapotrzebowania na transport,
- przyczynianie się do lepszej jakości życia ludzi poprzez poprawę jakości powietrza atmosferycznego, które nie wywołuje znacznego wpływu oraz zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego,
- przyczynianie się do lepszej jakości życia ludzi poprzez zapewnienie nienarażania ludności na hałas,
- przyczynianie się do lepszej jakości życia ludzi i funkcjonowania ekosystemów poprzez zapewnienie segregacji funkcji uciążliwych, nieuciążliwych i chronionych,
- zachowanie i ochrona ekosystemów jezior jako elementu regionalnych powiązań przyrodniczych,
- zachowanie obszarów o krajobrazie otwartym (niezabudowanym),
- ograniczenie rozprzestrzeniania się zabudowy na terenach wiejskich,
- zachowanie i ochrona regionalnych cech krajobrazu,

- dbałość o harmonię użytkowania gospodarczego z wartościami przyrodniczymi i krajobrazowymi.

Źródłem wymienionych celów ochrony środowiska są dokumenty strategiczne i akty prawa krajowe i UE. Spojrzenie na ustalenia Planu z perspektywy tych dokumentów może prowadzić do innych wniosków niż wyciągnęła Autorka Prognozy.

3.3. Charakterystyka terenu i oddziaływania na poszczególne elementy środowiska

Zgodnie z art. 51 ustawy OOS w prognozie oddziaływania na środowisko powinien zostać opisany istniejący stan środowiska. W przedmiotowej Prognozie Autorka przedstawiła elementy środowiska z różną szczegółowością.

Przykładowo budowa geologiczna została opisana w kilku zdaniach, zaś wody podziemne znacznie szerzej, choć i tak niedostatecznie dokładnie. Jednocześnie opis budowy geologicznej jest bardzo krótki w porównaniu do opisu gleb, wśród których dominują głównie gleby V i VI klasy. Ogranicza się on praktycznie do utworów powierzchniowych. Opis budowy geologicznej głębiej występujących utworów ma znaczenie, ponieważ w MPZP dopuszcza się możliwość wykonania własnego ujęcia wody dla usług hotelarskich. W analizie warunków geologicznych nie wzięto pod uwagę, że warunki podłoża budowlanego w rejonie Planu zostały ocenione jako niekorzystne, utrudniające budownictwo (Mapa geośrodowiskowa Polski (II) w skali 1:50 000 ark. Olsztynek – Seifert K., 2018).

W opisie warunków hydrogeologicznych brakuje informacji o izolacji lub jej braku głównego poziomu wodonośnego, który prawdopodobnie byłby eksploatowany przez studnię wykonaną dla ujęcia wody. Wg Mapy hydrogeologicznej Polski w skali 1:50 000 ark. Olsztynek (Felter. A., Śmiateński L., 2002) stopień zagrożenia głównego użytkowego poziomu wodonośnego w rejonie MPZP określono jako średni co oznacza obszar o niskiej odporności, ale ograniczonej dostępności (parki narodowe, rezerваты, masywy leśne) poziomu głównego, bez ognisk zanieczyszczeń. Wskazane braki w opisie warunków gruntowych i hydrogeologicznych przedmiotowego terenu uniemożliwiają stwierdzenie, czy oddziaływania planowanego zagospodarowania terenu na środowisko gruntowo-wodne zostały właściwie określone.

W odniesieniu do zasobów środowiska stwierdzono, że „z uwagi na niewielką powierzchnię i skalę oddziaływania ustaleń planu, jego realizacja nie będzie miała istotnego wpływu na stan wykorzystania zasobów naturalnych (np. zasoby wód podziemnych)”. Nie wzięto pod uwagę, że przewiduje się możliwość budowy ujęcia wody dla potrzeb eksploatacji tychże. Nie rozważono, czy w rejonie Planu znajdują się inne ujęcia wody, na które może oddziaływać uwzględnione w planie ujęcie.

Wątpliwości też budzi opisanie jakości wód powierzchniowych i podziemnych w rozdz. 3.2 zatytułowanym „Ocena stanu i funkcjonowania zasobów środowiska”, a nie w rozdziale

3.3 poświęconemu omówieniu jakości środowiska i jego zagrożeniom. Świadczy to o niespójności Prognozy.

W przypadku flory i fauny analizowanego terenu również widoczne jest prześlizgnięcie się po temacie. Wskazano wprowadzić chronione gatunki roślin i zwierząt występujące na terenie objętym Planem, jednak w większości przypadków bez wskazania ich lokalizacji. Wskazano lokalizację płazów i bobra (staw znajdujący się w centralnej części terenu), nietoperzy (kolonie rozrodcze i miejsca żerowania), a także lokalizację dwóch z dziesięciu wymienionych chronionych gatunków roślin (kukulka szerokolistna i nasięźrzał pospolity). Nie przeanalizowano występowania chronionych gatunków grzybów. Nie wskazano lokalizacji gatunków ptaków, zwłaszcza gniazdujących na terenie objętym Planem.

W odniesieniu do siedlisk przyrodniczych wskazano, że na terenie objętym Planem znajdują się dwa siedliska objęte ochroną 9170 – grądu środkowoeuropejskiego i subkontynentalnego (w całości znajdujące się na analizowanym terenie) i 91F0 – lasu łęgowego-dębowo-wiązowo-jesionowego (częściowo znajdujące się na analizowanym terenie). Jednak wskazano lokalizację tylko siedliska gradowego.

Takie podejście do przedstawienia siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych uniemożliwia stwierdzenie, czy oddziaływania zostały właściwie określone (nie można stwierdzić, czy zaplanowana zabudowa turystyczna będzie oddziaływała na te elementy środowiska).

Problematyczne jest też przedstawione w Prognozie podejście do obszarów chronionych, do którego odniesiono się w odrębnym rozdziale koreferatu. W odniesieniu do Obszaru Chronionego Krajobrazu Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej przedstawiono zakazy określone dla tego obszaru i odniesiono je do zapisów planu. Wątpliwości budzą niektóre uzasadnienia, że plan nie koliduje z zakazami, np. w odniesieniu do zakazu zasypywania naturalnych zbiorników wodnych, stwierdzono, że „na obszarze opracowania, ani w jego najbliższym otoczeniu, nie występują naturalne zbiorniki wodne (jedynie stawy pochodzenia antropogenicznego)”. Czym w tej sytuacji jest jezioro Łańskie, którego niewielkie fragmenty znajdują się w granicach planu?

Z kolei w odniesieniu do zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych, stwierdzono, że „nie przewiduje się, aby w wyniku realizacji ustaleń planu doszło do likwidacji i niszczenia ww. zadrzewień”, gdyż w planie znalazł się zapis dotyczący terenu UT.01, że „należy zachować istniejące zadrzewienia przydrożne i nadwodne”. Nie odniesiono się do terenu UT.02, na którym przewidziano intensywną zabudowę wielokondygnacyjną (o wysokości ponad 15 m i pozostawieniu tylko 30% powierzchni biologicznie czynnej).

Informacje o krajobrazie rejonu MPZP są rozrzucone po niemal całej charakterystyce elementów środowiska przedstawionej w Prognozie. Brak spójnych informacji o krajobrazie

przedmiotowego terenu. Oddziaływania MPZP na krajobraz opisane w Prognozie (tabela 9) są ogólne i wskazują na wybiórcze potraktowanie zapisów projektowanego dokumentu. Autorka podaje, że „obszary przekształceń i powstania nowej zabudowy dotyczą terenów sąsiadujących z istniejącą zabudową, stąd oddziaływanie to będzie uzupełnieniem i kontynuacją istniejącej zabudowy i nie wpłynie negatywnie na walory przyrodniczo-krajobrazowe – przy założeniu, że nowe obiekty budowlane zostaną wykonane zgodnie z zaleceniami projektowanego dokumentu”. Nie bierze jednak pod uwagę, że obecna zabudowa (Dom Rybaka) jest zabudową niską (dwukondygnacyjną, mającą maksymalnie ok. 8 m wysokości), a zapisy planu dopuszczają wprowadzenie na terenie o symbolu UT.02 zabudowę o wysokości powyżej 15 m, co oznacza dopuszczenie zabudowy usług turystycznych niemal dwukrotnie wyższej. Taka zabudowa z pewnością nie pozostanie bez wpływu na krajobraz i wskazywanie, że będzie ona „uzupełnieniem i kontynuacją istniejącej zabudowy i nie wpłynie negatywnie na walory przyrodniczo-krajobrazowe” potwierdza wątpliwości co do rzetelności opracowania Prognozy.

W odniesieniu do oddziaływania MPZP na klimat akustyczny Autorka Prognozy stwierdza, że „emisja hałasu w trakcie budowy jest traktowana jako prace okresowe i nie podlega regulacji prawnej w tym zakresie” i zakłada, że prace będą prowadzone poza sezonem turystycznym. Nie jest to właściwe podejście do kwestii ochrony akustycznej. Należy zwrócić uwagę, że roboty budowlane wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę, w której określone są m.in. warunki prowadzenia tych robót. Ponadto przepisy dotyczące hałasu w środowisku odnoszą się do ochrony akustycznej terenów (np. zamieszkałych) bez względu na to, co jest przyczyną hałasu w środowisku.

Ogólnie można stwierdzić, że przedstawiona analiza oddziaływania na środowisko jest dość ogólna i w większości odnosi się o ogólnie znanych oddziaływań, które mogą dotyczyć dowolnego planu dla dowolnego terenu. Jest to szczególnie widoczne w tabeli 9 „Prognozowane oddziaływanie ustaleń projektu planu na poszczególne komponenty środowiska”, która w większości nie uwzględnia specyfiki terenu i konkretnych zapisów planu.

3.4. Oddziaływania na obszary Natura 2000

W przypadku dokumentów strategicznych realizowanych na obszarach Natura 2000 konieczne jest przeanalizowanie w Prognozie oddziaływania na przedmioty ochrony danego obszaru i jego integralność. W Prognozie znalazł się rozdział 7 zatytułowany „Wpływ ustaleń projektu miejscowego planu na obszary chronione (ustawa o ochronie przyrody)”.

Wskazano w nim zapisy planów zadań ochronnych opracowanych dla obszarów Natura 2000 Puszcza Napiwodzko-Ramucka (PLB280007) i Ostoja Napiwodzko-Ramucka (PLH280052), które dotyczą stwierdzonych istniejących i potencjalnych zagrożeń dla przedmiotów ochrony oraz te, które dotyczą ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w związku z ochroną siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk.

Z omówionymi wyżej wyjątkami (nietoperze, płazy, bóbr, dwie rośliny, siedlisko 9170) nie przedstawiono lokalizacji występowania przedmiotów ochrony, w szczególności gatunków ptaków i ich siedlisk. Nie przeprowadzono analizy oddziaływania na te przedmioty ochrony. Podkreślono natomiast, że teren jest już częściowo zagospodarowany dla potrzeb turystyki i rekreacji, stąd wskazania jego dalszego zagospodarowania. Jest to co najmniej niewłaściwe uzasadnienie dla realizacji planu, niemające nic wspólnego z rzetelną analizą oddziaływania planowanego zagospodarowania na przedmioty ochronnych obu obszarów Natura 2000 i ich integralności.

3.5. Oddziaływania skumulowane

W Prognozie brakuje oceny oddziaływania skumulowanego wynikającego z nakładania się oddziaływania obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu wsi Rybaki, istniejącego zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleń projektowanego dokumentu. Wymienione dokumenty planowania przestrzennego oraz istniejące zagospodarowanie mogą negatywnie oddziaływać na środowisko poprzez skumulowanie oddziaływania w szczególności:

- w zakresie hałasu i emisji zanieczyszczeń do powietrza, a tym samym na warunki życia ludzi,
- oddziaływania na powierzchnię ziemi, wody powierzchniowe i warunki klimatyczne w wyniku znacznego uszczelnienia części powierzchni (ograniczenie powierzchni biologicznie czynnej nawet do 30% terenu działki),
- oddziaływania na różnorodność biologiczną i przyrodnicze funkcjonowanie obszaru,
- oddziaływania na krajobraz w wyniku powstania dominant krajobrazowych wyróżniających się w topografii terenu w postaci obiektów usług turystycznych o wysokości przekraczającej 15 m (5 kondygnacji).

W Prognozie nie odniesiono się do kwestii oddziaływania skumulowanego.

3.6. Rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w dokumencie i trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy

Zgodnie z art. 51 ustawy OOS w prognozie oddziaływania na środowisko powinny zostać wskazane rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie, a także uzasadnienie ich wyboru lub wyjaśnienie braku takich rozwiązań.

W Prognozie uznano, że „ustalenia projektu planu są zgodne z przepisami ochrony środowiska” i tym samym zdaniem jej Autorki nie ma potrzeby wskazywania rozwiązań alternatywnych. Budzi to szereg wątpliwości ze względu na brak rzetelnej charakterystyki terenu i rzetelnie przeprowadzonej analizy oddziaływania na środowisko planowanego zagospodarowania terenu. Nie pozwala to na ocenę czy proponowanie w dokumencie rozwiązania są właściwe i nie wpływają negatywnie na środowisko.

W szczególności należy tu zwrócić uwagę na teren oznaczony ML.01 przeznaczony pod zabudowę lotniskową, który obejmuje staw w centralnej części terenu, w rejonie którego stwierdzono występowanie chronionych gatunków płazów i bobra. Wątpliwości budzi też teren oznaczony UT.02, przeznaczony pod zabudowę usług turystycznych, na którym dopuszczono ponad piętnastometrowe (pięciokondygnacyjne) budynki.

Autorka Prognozy stwierdziła, że nie napotkała trudności w realizacji prognozy wynikających z niedostatków techniki i luk w wiedzy. Budzi to wątpliwości z uwagi na specyfikę ocen prognostycznych. Każda prognoza obarczona jest pewną dozą niepewności. Faktyczne, mierzalne oddziaływania na środowisko są efektem realizacji konkretnych przedsięwzięć, a charakter i zasięg tych oddziaływań zależy od charakteru i skali przedsięwzięć oraz wrażliwości środowiska terenów, w których przedsięwzięcia są lokalizowane. Bez szczegółowych informacji o przedsięwzięciu i jego lokalizacji trudno jest określić efekty, jakie wywoła ono w środowisku.

W Prognozie brak jest szczegółowych informacji na temat lokalizacji stanowisk większości gatunków roślin i zwierząt występujących w zasięgu oddziaływania, w tym gatunków podlegających ochronie w ramach sieci Natura 2000. Szczególnie jest to istotne w przypadku oddziaływania terenów określonych jako UT.02 i ML.01 oraz kumulowania się oddziaływania. Stanowi to lukę w wiedzy potrzebnej dla oceny oddziaływania planowanego zagospodarowania terenu.

4. Podsumowanie

Prognoza oddziaływania na środowisko powinna być skutecznym narzędziem wspierającym przyjęcie dokumentu z udziałem społeczeństwa. Prognoza, będąca przedmiotem koreferatu nie dostarcza rzetelnych informacji niezbędnych w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ze względu na:

- 1) braki formalne, wynikające z niewypełnienia zakresu ustalonego w Ustawie OOS, w tym w szczególności w zakresie:
 - informacji o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy (art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. b),
 - oświadczenia Autorki o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2, stanowiące załącznik do prognozy (art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. f),
 - określenia, analizy i oceny istniejących problemy ochrony środowiska istotnych z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. c),
 - oceny oddziaływania skumulowanego (art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. e) wynikającego z nakładania się oddziaływania obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istniejącego zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleń projektowanego dokumentu,

- przedstawienia rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu (art. 51 ust. 2 pkt 3 lit. a),
 - przedstawienia rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy (art. 51 ust.2 pkt 3 lit. b);
- 2) braki formalne wynikające z niewypełnienia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy określonych przez RDOŚ w Olsztynie, w tym w szczególności w zakresie:
- wskazanie rozwiązań alternatywnych i brak uzasadnienia niewskazywania takich rozwiązań,
 - wnioski wynikających z Prognozy,
 - wskazanie przewidywanej wycinki drzew lub krzewów przy realizacji inwestycji, w tym wskazanie liczby drzew przeznaczonych do ewentualnej wycinki, ich gatunków i wiek,
 - dokonanie oceny zagrożenia zanieczyszczeniami ropopochodnymi zarówno na etapie realizacji planu, jak i eksploatacji obiektów i urządzeń,
 - oceny projektu planu miejscowego z punktu widzenia ochrony środowiska jako całości (ocena wszystkich elementów środowiska, na które ustalenia tego planu mogą wywierać wpływ przekształcający),
 - wskazanie działań mające na celu eliminację zagrożeń, mogących spowodować zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi,
 - wskazanie ograniczeń uciążliwości akustycznych na terenach poprzez ograniczenie dostępności tych terenów dla pojazdów i maszyn emitujących nadmierny hałas,
 - analiza zagrożeń oraz skutków dla środowiska, które może stanowić plan miejscowy lub jego zmiana,
 - wskazanie propozycji rozwiązań, które mogą przyczynić się do zmniejszenia, ograniczenia lub eliminacji tych zagrożeń;
- 3) brak określonej metody prognozowania zmian w środowisku, ogólnikowość oraz brak uzasadnienia przyjętych ocen i wyciąganych wniosków,
- 4) braki i błędy w charakterystyce środowiska terenu objętego planem skutkujące brakiem możliwości stwierdzenia, czy oddziaływanie zostały właściwie określone,
- 5) brak oceny zmian w środowisku wynikających z nakładania się oddziaływania obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu wsi Rybaki, istniejącego zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleń projektowanego dokumentu.

W opinii autorów koreferatu dla zapewnienia rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko projektowanego dokumentu, oprócz uzupełnienia braków formalnych Prognozy niezbędne byłoby:

- przyjęcie określonej metody prognozowania oddziaływania ustaleń zmiany planu na środowisko, ustalenie kryteriów oceny wpływu ustaleń dokumentu na środowisko oraz jej przedstawienie w Prognozie,
- zidentyfikowanie wszystkich celów ochrony środowiska i problemów ochrony środowiska istotnych z punktu widzenia projektowanego dokumentu, ich jasne przedstawienie oraz wykorzystanie ich jako kryteriów oceny wpływu ustaleń dokumentu na środowisko,
- przedstawienie problemów ochrony środowiska w kontekście funkcjonowania obszarów chronionych na mocy ustawy o ochronie przyrody i nietraktowanie ich jako problemu w zagospodarowaniu terenu,
- rzetelne opisanie elementów środowiska i analiza oddziaływań zaplanowanego zagospodarowania terenu na poszczególne elementy środowiska z uwzględnieniem ich wzajemnych powiązań oraz oddziaływań skumulowanych.

Autorzy:

dr Agnieszka Kuśmierz

mgr inż. Beata Krawczyńska

mgr Jarosław Krawczyński

