



Wasza sygnatura:

Nasz znak: 439/25

Data: 15 kwietnia 2025 roku



Pan Marek Wójcik
WOJEWODA ŚLĄSKI

dot.: analiza uchwały nr VII/12/2/2025 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 marca 2025 r. dot. Audytu krajobrazowego województwa śląskiego (dalej: **Uchwała**) pod kątem zgodności Uchwały z prawem

UZUPEŁNIAJĄCA ANALIZA PRAWNA
DO UCHWAŁY SEJMIKU „AUDYT KRAJOBRAZOWY WOJEWÓDZTWA”
Z DNIA 17 MARCA 2025 ROKU
(dalej: **Analiza**)

WSTĘP

Tutejsze Stowarzyszenie jest współautorem społecznej analizy prawnej i sygnatariuszem Apelu Organizacji Pozarządowych (dalej: **Apel społeczny**), jaki został przekazany na ręce Wojewody dnia 11 kwietnia 2025 r. wraz z ekspertyzą prawną z dnia 9 kwietnia 2025 r. (dalej: **Ekspertyza**), przygotowaną Pro Bono przez specjalistów z Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego, prof. dr hab. Dorotę Łobos-Kotowską i dra Marka Stańko (Zakład Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Śląski).

Stowarzyszenie podtrzymuje zarzuty prawne przedstawione w Apelu społecznym z 11 kwietnia 2025 r. oraz popiera sformułowane w nim wnioski do Wojewody Śląskiego o stwierdzenie nieważności Uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem.

Konieczność dodatkowego złożenia niniejszej Analizy wyniknęła z faktu, że zbieranie wszystkich informacji dotyczących kluczowych zarzutów do Uchwały, związanych z **dokonaniem przez Zarząd Województwa nieuprawnionych zmian w treści projektu „Audytu krajobrazowego Województwa Śląskiego”** (dalej: **Audyt krajobrazowy**), w szczególności związanych ze zmianą jaka nastąpiła już po zakończeniu prac w komisjach Sejmiku Województwa Śląskiego (dalej: **Sejmik**), a przed głosowaniem na sesji plenarnej Sejmiku, zostało zakończone już po terminie sporządzenia i przekazania Apelu społecznego. A intencją Stowarzyszenia jest skompletowanie argumentacji prawnej wraz z wyczerpującymi dowodami w sprawie, co niniejszym czynimy.

Dalsze rozważania zostały podzielone na rozdział pt. „Fakty”, w którym odtworzony został przebieg wydarzeń oraz rozdział pt. „Ocena prawna”, gdzie przedstawiono analizę konsekwencji prawnych w ocenie Stowarzyszenia.

FAKTY

■ [1] okres od 28 grudnia 2024 r. do 10 lutego 2025 r. (konsultacje społeczne)

Na podstawie przepisów art. 38b ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm., tu dalej „ustawa o p.z.p.”) Zarząd Województwa opublikował 19 grudnia 2024 r. obwieszczenie o przeprowadzeniu w dniach od 28 grudnia 2024 r. do 10 lutego 2025 r. konsultacji społecznych projektu Audytu krajobrazowego województwa śląskiego.

Poza zakresem niniejszej oceny Stowarzyszenie pozostawia fakt, że Zarząd województwa powołał się w ww. obwieszczeniu na przepis art. 8c ustawy o p.z.p., podczas gdy **przepis ten został uchylony** ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o *zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2023 poz. 1688, z 30-dniowym *vacatio legis*) wraz z pytaniem jakie to uchylenie rodzi skutki prawne.

dowód: załącznik nr 1 (obwieszczenie Zarządu w sprawie konsultacji, oznaczono kwestionowaną podstawę)

Zaznaczyć należy, że w wersji projektu Audytu krajobrazowego wykonanego przez specjalistów z Uniwersytetu Śląskiego, Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Akademii Śląskiej i Narodowej Fundacji Ochrony Środowiska, jaki został poddany konsultacjom społecznym

- i) tzw. „tereny MTK” (nazwa umowna) pozostały w granicach krajobrazu priorytetowego „Park Śląski” ID 230,
- ii) cały obszar krajobrazu priorytetowego ID 230 „Park Śląski” miał ustanowiony wyższy status ochrony pn. „**obszar chronionego krajobrazu**”.

Ta wersja projektu będzie tu dalej nazywana „przedkonsultacyjnym projektem Audytu”.

■ [2] okres od 11 lutego 2025 r. do 10 marca 2025 r. (opracowywanie zmian przez Zarząd)

Po zakończeniu konsultacji społecznych Zarząd województwa wprowadzał na podstawie zgłoszonych uwag zmiany do projektu Audytu krajobrazowego na podstawie art. 38b ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.

Do działań Zarządu w tej fazie procedury uchwałodawczej zostały sformułowane liczne zarzuty prawne w Apelu społecznym, dotyczące przekroczenia uprawnień, błędów w przenoszeniu uwag oraz jednostronnej selekcji uwag, bez podania merytorycznego uzasadnienia dla odrzucenia większości uwag społecznych. Ograniczając wywody w niniejszej Analizie wyłącznie do zagadnienia obszaru ID 230 „Park Śląski”, wymienić należy następujące najważniejsze zmiany wprowadzone na tym etapie przez Zarząd Województwa do projektu:

- i. z granic krajobrazu priorytetowego „Park Śląski” ID 230 wyłączona została, wprawdzie nie całość, ale znaczna część tzw. „terenów MTK”,
- ii. dla całego obszaru krajobrazu priorytetowego ID 230 „Park Śląski” usunięto zapis o podwyższonym statucie ochrony „**obszar chronionego krajobrazu**” (patrz: *dokument 230_2_Dok_zagr_rekom*).

Pokreślić należy, że co do zasady zakończone zostały tym samym te fazy procedury uchwałodawczej, które przewidywały zgodnie z prawem bezpośredni, merytoryczny wpływ Zarządu województwa na projekt Uchwały, w tym na projekt Audytu krajobrazowego.

Ta wersja projektu będzie tu dalej nazywana „pokonsultacyjnym projektem Audytu”.

■ [3] okres od 11 do 14 marca 2025 r. (przekazanie radnym i opiniowanie przez komisje Sejmiku)

Zgodnie z § 2 Regulaminu Sejmiku „pokonsultacyjny projekt Audytu” został doręczony radnym w dniu 7 marca 2025 r., a następnie w okresie od 11 do 14 marca poddany oficjalnej procedurze opiniowania, o której mowa w § 3, 4 i 5 Regulaminu Sejmiku. Komisja Rozwoju i Zagospodarowania Przestrzennego obradująca **11 marca 2025 r.** oraz Komisja Środowiska i Gospodarki Wodnej obradująca **14 marca 2025 r.** nie zmieniły projektu (wnioski mniejszości, jeśli były składane, to nie uzyskiwały wymaganej większości głosów), tym samym w procedurze uchwałodawczej zachowany został „pokonsultacyjny projekt Audytu”.

■ 17 marca 2025 r. (dzień sesji Sejmiku)

W dniu sesji plenarnej Sejmiku, 17 marca 2025 r. o godz. 10:42, na adresy mailowe radnych, niespodziewanie wysłana została z konta <mariusz.jaworski@slaskie.pl> informacja od Pana Mariusza Jaworskiego, Zastępcy Dyrektora Kancelarii Sejmiku

dowód: załącznik nr 2 (mail z Kancelarii Sejmiku do radnych)

zawierająca w załączniku pismo Wiceprzewodniczącego Zarządu, Pana Leszka Pietraszka, datowane 17 marca 2025 r., informujące radnych o podjęciu przez Zarząd województwa tego samego dnia, 17 marca 2025 r. uchwały o sprostowaniu „oczywistej omyłki” i dokonanej przez Zarząd zmianie w treści projektu Audytu krajobrazowego. W korespondencji mailowej nie przekazano treści uchwały Zarządu, treści zmienionego projektu Audytu krajobrazowego, a nawet nie podano linka do uchwały Zarządu lub jej numeru, co umożliwiłoby radnym samodzielnie wyszukanie tych dokumentów.

dowód: załącznik nr 3 (pismo Zarządu województwa do radnych)

Natomiast analiza treści ww. pisma Wiceprzewodniczącego Zarządu wskazuje, że intencją uchwały Zarządu z 15 marca 2025 r. było wyłączenie działek 1204/68, 1231/68, 1232/68 i 1233/68 z granic krajobrazu priorytetowego ID 230 „Park Śląski” - tym samym obszar ID 230 „Park Śląski” zostałby w tym trybie jeszcze bardziej ograniczony przez wyłączenie z niego kolejnych fragmentów tzw. „terenów MTK”.

Taka nowa wersja projektu została przekazana do głosowania i będzie tu nazywana „pokonsultacyjnym projektem Audytu ze zmianami Zarządu”.

Należy zwrócić uwagę, że wysłanie maila na 18 minut przed rozpoczęciem sesji plenarnej nie dawało gwarancji, a nawet szansy, by wszyscy radni zapoznali się z jego treścią przed obradami. Podmiana „pokonsultacyjnego projektu Audytu” na „pokonsultacyjny projekt Audytu ze zmianami Zarządu” bezpośrednio przed głosowaniem na sesji plenarnej Sejmiku, zostały zakwestionowane przez część radnych podczas obrad, jednak procedury uchwałodawczej nie zatrzymano i Uchwałę przyjęto, przy czym według rozeznania Stowarzyszenia dla obu tych różnych wersji Zarząd używa tej samej nazwy „III projekt Audytu krajobrazowego województwa śląskiego”, co tym bardziej utrudnia bezsporne ustalenie, jaki projekt radni świadomie przegłosowali. Tym bardziej, że na oficjalnej stronie, na której Zarząd udostępniał aktualną wersję „Audytu krajobrazowego województwa śląskiego” <https://forum-przestrzeni.slaskie.pl/pl/audyt-krajobrazowy/audyt-krajobrazowy.html>, nadal jeszcze po zamknięciu sesji udostępniony był projekt jak w wersji „pokonsultacyjny projekt Audytu”.

dowód: załącznik nr 4 (materiały dostępne po zamknięciu sesji Sejmiku 17 marca 2025 r.)

a podmiana na wersję zgodną z „pokonsultacyjnym projektem Audytu ze zmianami Zarządu” została dokonana dopiero wraz z udostępnieniem Uchwały na stronach BIP w dniu 24 marca 2025 r.

OCENA PRAWNA

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że **podczas procedury uchwałodawczej Zarząd województwa dwukrotnie dopuścił się rażącego naruszenia prawa, co miało bezpośredni wpływ na treść i skutki prawne przyjętej Uchwały, tj.:**

- **(A) pierwszy raz na etapie opracowywania wyników konsultacji społecznych (patrz Fakty [2]), gdy dokonał takiej zmiany w projekcie Audytu krajobrazowego (usunięcie dla całego obszaru ID 230 „Park Śląski” statusu „obszar chronionego krajobrazu”), która nie miała uzasadnienia w żadnej ze zgłoszonych uwag, czym naruszył przepisy art. 38g ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.**
- **(B) drugi raz, gdy dokonał w dniu sesji (patrz Fakty [4]), przed głosowaniem Uchwały, nieuprawnionej podmiany projektu Audytu krajobrazowego, powołując się przy tym bezpodstawnie na przesłankę „poprawienia oczywistej omyłki” - czym naruszył Regulamin Sejmiku Województwa Śląskiego i przepis art. 38g ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.**

Drugi z ww. zarzutów zostanie tu wnikliwie przeanalizowany:

1. Jak zwracają na to uwagę w Ekspertyzie naukowcy Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, tzw. „prostowanie oczywistych omyłek” dotyczy ograniczonego katalogu dokumentów urzędowych i w tym katalogu nie ma projektów uchwał organów samorządowych.

W takim razie Zarząd województwa w uchwale 526/68/VII/2025 z 17 marca 2025 r. co do zasady użył procedury, która nie miała tu zastosowania i co do użycia której nie był uprawniony, o czym świadczy dodatkowo fakt, że **mimo wskazania w uchwale 526/68/VII/2025 szerokiego zakresu przepisów jako podstawy prawnej, nie wskazano żadnego, który dotyczyłby zagadnienia „prostowania oczywistych pomyłek”.**

dowód: załącznik nr 5 (uchwała 526/68/VII/2025 Zarządu województwa z 17 marca 2025 r.)

Tym samym w opinii Stowarzyszenia uchwała Zarządu województwa nr 526/68/VII/2025 z 17 marca 2025 r. została podjęta bez podstawy prawnej, co samo w sobie powinno skutkować uznaniem jej za nieważną. Tym niemniej, na wypadek gdyby uznać, że Zarząd użył sformułowania „prostowanie oczywistej omyłki” w szerokim znaczeniu potocznym oraz gdyby rozszerzająco zastosować do tego działania Zarządu *per analogiam* przepisy o prostowaniu oczywistych omyłek w innych dokumentach, to zostanie tu dalej z zapobiegliwością wykazane, że działanie Zarządu należy także w takim ujęciu oceniać jako bezprawne.

2. Jak się powszechnie przyjmuje za doktryną i orzecnictwem, za „omyłką oczywistą” uznać można tylko taką, która jest widoczna *prima facie*, czyli rzuca się w oczy każdemu, nie może wymagać powoływania się na inne dokumenty czy wyjaśnień, a jej wprowadzenie nie może zmieniać sensu czy skutków prawnych dokumentu.

- *Czy omyłka była widoczna dla każdego?* Przeciwnie, nie była „widoczna”, skoro nie dostrzeżono jej podczas prac dwóch komisji Sejmiku opiniujących pokonsultacyjny projekt Audytu, ani nie dostrzegły jej służby prawne Zarządu opracowujące dokumenty. Zarząd powołuje się tutaj na interwencję samego zgłaszającego uwagę, przy czym podaje datę interwencji 12 marca 2025 r. co jest tym bardziej zaskakujące, że Komisja Środowiska i Gospodarki Wodnej, która opiniowała projekt dnia 14 marca 2025 r. nadal pracowała nad „pokonsultacyjnym projektem Audytu” - bez zmian Zarządu.

- *Czy poprawka omyłki nie wymagała odwoływania się do innych dokumentów?* Przeciwnie, wymagała, ponieważ projekt Uchwały (druk VII/178 w dokumentach Sejmiku) będący przedmiotem prac Sejmiku i głosowania na sesji obejmował wyłącznie: sentencję, załącznik nr 1 (**lista uwag nieuwzględnionych**), załącznik nr 2 (projekt Audytu) oraz krótkie uzasadnienie podjęcia Uchwały. Tym samym nie było w nim listy uwag uwzględnionych, na którą Zarząd się w wyjaśnieniach swojego postępowania powołuje, więc konieczne było konfrontowanie druku VII/78 z innymi dokumentami.
- *Czy poprawka omyłki nie wymagała wyjaśnień?* Przeciwnie, wymagała, na co wskazuje sam Zarząd województwa w piśmie do radnych z 17 marca 2025 r. informując, że musiał się skonsultować z Wykonawcą projektu Audytu, aby sprawę rozstrzygnąć.

dowód: załącznik nr 3 (pismo Zarządu województwa do radnych)

- *Czy poprawka omyłki nie zmieniała treści (sensu, skutków prawnych) Uchwały?* Przeciwnie, zmieniała w ten kluczowy sposób, że korygowała granice krajobrazu priorytetowego ID 230 (zmniejszała obszar ID 230).

Zarząd województwa postępował w przedmiotowej w taki sposób, jakby dla dokonywania „sprostowania omyłek” wystarczająca była ich „oczywistość” z **punktu widzenia osób sporządzających dokument**, tymczasem „omyłka” może być uznana za „oczywistą” tylko wtedy, gdy błąd jest oczywisty **dla adresatów dokumentu**, a z takim przypadkiem bezspornie nie mieliśmy tu do czynienia.

3. W dalszej analizie prawnej odwołać się należy do przepisów Regulaminu Sejmiku. Wynika z nich, że po zakończeniu prac w komisjach Sejmiku (§ 3, 4 i 5 Regulaminu), co nastąpiło 14 marca 2025 r., a przed głosowaniem w trakcie sesji, o którym mowa w § 7 Regulaminu i co nastąpiło 17 marca 2025 r., zmiana w treści głosowanego projektu uchwały - a z taką sytuacją mieliśmy tu do czynienia – co do zasady wymaga (§ 6 Regulaminu) przynajmniej ponownego zaopiniowania przez odpowiednie komisje Sejmiku i przez Zarząd, natomiast wszelkie inne ingerencje Zarządu w treść projektu uchwały są bezprawne, co potwierdza także Ekspertyza naukowców z Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego.
4. Wobec powyższego oczywistym wydaje się, że działania Zarządu województwa w formie podjęcia w dniu 17 marca 2025 r. uchwały nr 526/68/VII/2025 i dokonanie na jej podstawie, w dniu sesji Sejmiku, merytorycznej zmiany projektu Uchwały poddanego Sejmikowi pod głosowanie, były niezgodne z prawem i wpłynęły na treść oraz skutki prawne Uchwały „Audyt krajobrazowy województwa śląskiego”.

c.n.w.

Podsumowując naszą ocenę prawną podkreślamy, że zdaniem Stowarzyszenia każdy z osobna z przedstawionych na wstępie rozdziału „Ocena prawna” dwóch zarzutów **(A)** i **(B)** jest wystarczający do uznania, że przy przyjmowaniu Uchwały Sejmiku nr VII/12/2/2025 z dnia 17 marca 2025 r. dot. Audytu krajobrazowego województwa śląskiego istotnie naruszono prawo, a Uchwała - przynajmniej w całym zakresie dot. obszaru ID 230 „Park Śląski” - zastępuje na uchylene, jako sprzeczna z prawem.

ZAKOŃCZENIE

Jak zwrócono na to uwagę w Apelu społecznym i w Ekspertyzie, w istniejącym stanie prawnym jedynie Wojewoda dysponuje narzędziami prawnymi do wzruszenia Uchwały Sejmiku nr VII/12/2/2025 z dnia 17 marca 2025 r. dot. Audytu krajobrazowego województwa śląskiego.

Sprawa Audytu krajobrazowego w zakresie ochrony „Parku Śląskiego” wywołuje ogromne zainteresowanie i emocje społeczne, a naruszenie prawa przy przyjmowaniu ww. Uchwały wydaje się w świetle przedłożonych dowodów bezsporne, istotne i niosące daleko idące skutki prawne.

Co więcej, zebrane łącznie informacje o nieprawidłowościach, jakie wskazano zarówno w treści Apelu społecznego, jak i w niniejszej Analizie, mogą z wysokim prawdopodobieństwem wskazywać na **naruszenie zasady zaufania obywateli do władzy publicznej**, wywodzonej z **art. 2 Konstytucji RP** (*demokratyczne państwo prawa*) i z **art. 7 Konstytucji RP** (*organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*), jako kolejnej podstawy do stwierdzenia nieważności Uchwały. Przekonanie to wywodzimy z własnych **doświadczeń Stowarzyszenia**, które było uczestnikiem postępowania sądowego - biorąc w nim aktywny udział w części pisemnej i w rozprawach sądowych - **w sprawie tzw. „lex Burowiec”**, zakończonej prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2024 r., sygn.II OSK 1990/24, a w której wcześniej zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 maja 2024 r., sygn. II SA/GI 1093/23. Uzasadnienia tych wyroków, z których obszerny fragment zacytowano w Apelu społecznym wskazują taką linię orzecznictwa, która ma zastosowanie także w przedmiotowej sprawie.

Ze względu na zainteresowanie społeczne, jakie towarzyszą od wielu tygodni sprawie uchwalania „Audytu krajobrazowego województwa śląskiego”, decyzja Pana Wojewody w sprawie zgodności Uchwały z 17 marca 2025 r. będzie z pewnością szeroko relacjonowana w mediach i obserwowana przez opinię publiczną, a tym samym będzie miała ogromny wpływ na kształtowanie świadomości prawnej zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i jego reprezentantów wybranych w wyborach samorządowych.

Z poważaniem

(-)

Adrian Sklorz

Przewodniczący Zarządu

Stowarzyszenia Prawo-Ekologia-Zdrowie

ZAŁĄCZNIKI:

załącznik nr 1 - obwieszczenie Zarządu w sprawie konsultacji (oznaczono kwestionowaną podstawę)

załącznik nr 2 - mail z Kancelarii Sejmiku do radnych z dnia 17 marca 2025 r.

załącznik nr 3 - pismo Zarządu województwa do radnych z dnia 17 marca 2025 r. (zaznaczono)

załącznik nr 4 - materiały dostępne po zamknięciu sesji Sejmiku z 17 marca 2025 r. o godz. 17:42 (patrz str. 8 pkt 5 - granice jak w „pokonsultacyjnym projekcie Audytu”)

załącznik nr 5 - uchwała 526/68/VII/2025 Zarządu województwa z 17 marca 2025 r. (zaznaczono podstawę)