



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Poz. 2046

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 39/2017 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/243/17 Rady Gminy Chełmża z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w Kielbasinie.

Uzasadnienie

Dnia 30 marca 2017 r., Rada Gminy Chełmża, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XXVIII/243/17 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w Kielbasinie.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 kwietnia 2017 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 12 kwietnia 2017 r., znak: WIR.II.743.4.52.2017.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Chełmża w piśmie z dnia 24 kwietnia 2017 r., znak: PIR.6721.10.2017 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Gminy Chełmża w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 17 i art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uchwalenie przedmiotowej uchwały oraz uchwały Nr XXVIII/228/17 Rady Gminy Chełmża z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Chełmża w tym samym dniu i na tej samej sesji Rady Gminy Chełmży, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podkreślić należy, że w trakcie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w Kielbasinie obowiązujące było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chełmża (uchwalone uchwałą nr XLVI/308/09 Rady Gminy Chełmża z dnia 30 października 2009 r.). Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy plan miejscowy jest niezgodny z ww. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chełmża, w zakresie w jakim przewiduje na terenach oznaczonych symbolami: P1÷3 (tereny zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów) dopuszczenie instalacji ogniw fotowoltaicznych (tj. urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł

energii o mocy przekraczającej 100 kW) - § 5 pkt 5 lit. a ww. uchwały w sprawie planu miejscowego. Teren objęty ocenionym planem miejscowym, był zlokalizowany zgodnie z ww. studium w strefie funkcjonalno-przestrzennej o symbolu AG - aktywności gospodarczej w obszarze oznaczonym symbolem PE - powierzchniowej eksploatacji. Strefa funkcjonalna AG stanowi obszar wielofunkcyjny, z priorytetem lokalizacji drobnych i średnich przedsiębiorstw (w tym celu publicznego i usług komercyjnych) oraz zabudowy mieszkaniowej. Dla terenów powierzchniowej eksploatacji PE ustalono w studium priorytet dla lokalizacji utrzymania lub rozwoju funkcji powierzchniowej eksploatacji kopaliny oraz przystąpienie do rekultywacji terenu wyrobisk, po zakończeniu jego eksploatacji, z leśnym (LD), rolnym (R) lub rekreacyjnym (ML, UT, ZP, ZP/UT) kierunkiem rekultywacji.

Powyższe znajduje potwierdzenie w dokumentacji prac planistycznych przedmiotowego planu miejscowego, w której zawarto informację w analizie dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Kiełbasinie oraz stopnia zgodności przewidywalnych rozwiązań z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chełmża, cyt.: „Planowane przeznaczenie może kolidować z zapisami ustalonymi w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Chełmża, z uwagi jednak na toczącą się procedurę zmiany Studium, w którym teren objęty planem ma być przeznaczony na wnioskowane funkcje, zasadne jest podjęcie niniejszej uchwały”.

Podkreślić należy, że w świetle orzeczeń sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny należy przyjąć, że prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mogą być prowadzone wówczas, gdy w sposób ostateczny zostało ukształtowane i uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie można zaakceptować sytuacji fikcji zgodności projektu planu miejscowego ze studium zwłaszcza wówczas, gdy zostało ono uchwalone w tym samym dniu i na tej samej sesji rady gminy, ale przed planem (zob. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 221/13, wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2101/11, wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 423/11, wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 455/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 818/12).

Studium jest aktem określającym perspektywiczną politykę przestrzenną całego obszaru gminy, bowiem ustala lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Studium nie ma charakteru normatywnego, nie stanowi prawa miejscowego i bezpośrednio nie kształtuje sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów oprócz organów administracji publicznej.

Z kolei, plan miejscowy ustala przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy w oparciu o ustalenia studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego i musi być zgodny ze studium. To wskazuje, że studium powinno poprzedzać sporządzanie i uchwalanie planu miejscowego. Przepis art. 14 ust. 5 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy 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. Z kolei, art. 20 ust. 1 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Kluczowym elementem jest wzajemna relacja studium i planu miejscowego w kontekście celów jakim każde z tych opracowań służy.

Pierwszym i najwcześniejszym aktem w procesie tworzenia planu miejscowego określającym zasady polityki przestrzennej jest uchwała w sprawie studium, tym bardziej, że jego ustalenia wiążą gminę przy ustalaniu planu miejscowego (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 423/11).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem takiej sekwencji zdarzeń jaka wynika kolejno z unormowania zawartego w ustawie: najpierw uchwalenie studium, a dopiero następnie uchwalenie planu miejscowego. Także wykładnia celowościowa przemawia za przyjęciem takiego stanowiska. Jak już wyżej wskazano, studium określa zasady i wytycza kierunki zagospodarowania gminy, a plan miejscowy ma z zachowaniem tych zasad i kierunków konkretyzować zagospodarowanie terenów gminnych. Równoległego wykonywania czynności poprzedzających samo uchwalenie studium i planu miejscowego oraz podjęcia uchwał o uchwaleniu tych aktów w tym samym dniu, nie można uznać za zachowanie prawidłowej realizacji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Procedura tworzenia planu miejscowego wymaga dokonania

określonych czynności w zgodzie z ustaloną w ustawie kolejnością, a naruszenie tej kolejności ocenić należy negatywnie. Niezachowanie tej kolejności powoduje, że projekt planu miejscowego nie będzie oparty na uchwalonym studium, a czynności takie jak wnioski, opinie i uzgodnienia oraz jego wyłożenie i wniesienie uwag zostaną wykonane także wobec takiego „ułomnego” projektu planu. Podczas takiego procesowania nie wiadomo czy ustalenia planu miejscowego dostosowywane są do studium, czy studium do planu, a przecież jak już wyżej wskazano zgodnie z art. 15 ust. 1 cyt. ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi (...). Organy gminy działające w tym wypadku jako prawodawca lokalny zobowiązane są do przestrzegania zasady legalizmu w trakcie stanowienia prawa. Prace nad planem miejscowym mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (*vide*: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 171/11).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyrokach z dnia: 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11, 24 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 717/14, 30 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2578/12, że do pewnego etapu prace nad zmianą studium i przygotowaniem projektu planu miejscowego mogą być prowadzone równolegle przez organy gminy. Jednak uchwała rady gminy w sprawie studium musi być podjęta na tyle wcześniej, aby wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzający projekt planu miejscowego, mógł dokonywać tych czynności „zgodnie z zapisami studium”, a więc aktu już podjętego, mającego swoje uzewnętrznienie w uchwale w sprawie studium (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy). Do podobnego wniosku może prowadzić brzmienie art. 9 ust. 4 tej ustawy, gdyż przepis ten stanowiący, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych po pierwsze, należy rozumieć, że ustalenia studium są wiążące po podjęciu stosownej uchwały, a po drugie, zwrot „przy sporządzaniu planów miejscowych” należy rozumieć zgodnie z dalszymi postanowieniami ustawy, że w tym miejscu chodziło ustawodawcy o sporządzenie przez właściwe organy gminy projektu planu miejscowego (art. 15 ust. 1 ustawy). Kluczowym momentem, od którego można mówić o studium w rozumieniu ustawy, jest podjęcie uchwały o studium (art. 12 ust. 1), wcześniej można mówić jedynie o projekcie studium. Poza tym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, organ gminy przedstawia wojewodzie w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, co w niniejszej sprawie nie mogło mieć miejsca przed uchwaleniem planu miejscowego.

Uchwalenie planu miejscowego bezpośrednio po uchwaleniu studium (tego samego dnia i na tej samej sesji) musi być uznane za próbę obejścia prawa, co stanowi istotne naruszenie zarówno zasad jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*vide*: wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 922/15).

Takie samo stanowisko zaprezentował także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2101/11. Powyższe wskazuje, że absolutnie niedopuszczalne jest jednoczesne (na jednej sesji rady gminy) podjęcie uchwały w sprawie studium i planu miejscowego, gdyż stanowi to pogwałcenie wymienionych regulacji.

Reasumując, należy stwierdzić, że wszystkie czynności związane z przygotowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przedmiotowej sprawie, miały miejsce i odnosiły się do projektu studium, a nie do samego studium w przedstawionym wyżej rozumieniu.

Dodać należy, że nie ma przeciwwskazań prawnych, aby uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego podjąć w tym samym czasie (a nawet wcześniej), niż uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium. Biorąc pod uwagę procedurę planistyczną, warto zwrócić uwagę na przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że 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. Organ wykonawczy gminy, ogłaszając o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz umożliwiając składanie wniosków do sporządzanego planu, nie przesądza o sposobie ich rozpatrzenia. Można więc jednocześnie prowadzić procedurę zmiany studium oraz sporządzenia planu miejscowego do momentu zebrania wniosków do tych opracowań planistycznych. W dalszej procedurze planistycznej ze sporządzeniem planu miejscowego należy zaczekać do uchwalenia zmiany studium, a dopiero po wejściu w życie studium, tj. w dniu jego uchwalenia, przesłać projekt planu miejscowego właściwym organom i instytucjom w celu uzyskania stosownych opinii i uzgodnień oraz prowadzić pozostałe czynności proceduralne.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad oraz istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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

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

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz