



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 6 marca 2018 r.

Poz. 1132

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr16/2018 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 5 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 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 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVIII/234/2018 Rady Gminy w Kęsowie z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Kęsowo, gmina Kęsowo.

#### **UZASADNIENIE**

Dnia 25 stycznia 2018 r., Rada Gminy w Kęsowie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XLVIII/234/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Kęsowo, gmina Kęsowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 2 lutego 2018 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 9 lutego 2018 r., znak: WIR.II.743.4.7.2018.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Kęsowo w piśmie z dnia 13 lutego 2018 r., znak: RGI.6721.2.2018 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 w Kęsowie 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 sporządzanie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przed ostatecznym uchwaleniem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kęsowo, 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 działek położonych w miejscowości Kęsowo, gmina Kęsowo obowiązujące było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kęsowo (uchwalone uchwałą nr XIX/115/2012 Rady Gminy w Kęsowie z dnia 27 września 2012 r., zmienione uchwałą nr XIX/110/2016 Rady Gminy w Kęsowie z dnia 28 kwietnia 2016 r.). Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy plan miejscowy jest niezgodny z ww. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kęsowo. Teren objęty ocenionym planem miejscowym, był zlokalizowany zgodnie z ww. studium w strefie funkcjonalno-przestrzennej o symbolu D – obszar „ekologiczny” – rolniczo – leśny, pozbawiony osadnictwa, nieprzydatny dla rozwoju intensywnego rolnictwa, prezentujący szczególne predyspozycje dla rozwoju funkcji ekologicznych. Dla ww.

strefy funkcjonalno-przestrzennej wskazano w studium predyspozycje dla dalszego rozwoju: utrzymanie funkcji ekologicznych, objęcie ochroną obszaru Jeziora Zamkowego wraz z sąsiednim grodziskiem, ekspansywna gospodarka rolna dostosowana do lokalnych uwarunkowań, kontrolowana gospodarka leśna, rozwój zagospodarowania dla edukacji ekologicznej (jako wzmocnienie możliwości rozwoju funkcji agroturystycznej i wypoczynkowej w sąsiednich jednostkach). Obszarem o ograniczonej zabudowie jest jednostka funkcjonalna – przestrzenna D (rolno – leśna). Ochrona tych terenów przed zabudową oprócz walorów krajobrazowych ma istotne znaczenie dla warunków klimatycznych, ekosystemu wód, przeciwdziałania lub zapobiegania szkodliwym wpływom na środowisko powodującym jego zniszczenie lub zmianę charakteru elementów przyrodniczych. W znacznej części tego obszaru należy zachować walory naturalne. Przedmiotowy plan miejscowy znajdował się w obszarze funkcjonalnym – tereny rolnicze, w którym dopuszczono lokalizację nowej zabudowy siedliskowej, a w uzasadnionych przypadkach budynków usługowych i produkcyjnych, które będą stanowić uzupełnienie istniejącej zabudowy.

Powyższe znajduje potwierdzenie w uchwale Nr XLIII/113/2017 Rady Gminy w Kęsowie z dnia 26 października 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kęsowo, w której stwierdzono cyt. „Głównym kierunkiem zmian w strukturze przestrzennej na obszarze zmiany studium zainicjowaną zgodnie z uchwałą Nr XX/116/2016 Rady Gminy w Kęsowie z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kęsowo jest wprowadzenie funkcji zabudowy mieszkaniowo-usługowej”.

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 (zob. 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 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 uchwala 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 (...), 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 „ułamnego” 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).

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 455/12, który odwołując się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 56/09 stwierdził, że tryb postępowania to ciąg działań właściwych organów, w różnych formach, które zostały uporządkowane według kolejności wyznaczonej przepisami prawa. Uporządkowanie w przepisach prawa kolejności ciągu działań ma tę konsekwencję prawną, że każde działanie ma określone miejsce w ciągu działań, a naruszenie tak uporządkowanego ciągu działań stanowi naruszenie trybu postępowania. Istotne znaczenie w tym ciągu działań zajmuje badanie zgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepis art. 14 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym ust. 5 przewiduje, że przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Dopiero po podjęciu tej uchwały w myśl art. 17 ustawy planistycznej organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych określonych w tym przepisie. Także podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego według aktualnego brzmienia art. 20 ust. 1 następuje po stwierdzeniu, że sporządzony plan nie narusza ustaleń studium. Powołane przepisy nasuwają oczywisty wniosek, że dla zachowania wspomnianego ciągu czynności niezbędnym jest uprzednie uchwalenie samego studium. Skoro w studium określa się politykę przestrzenną gminy, także jej zmiana wymaga zmiany studium według określonych ustawowo zasad i we wskazanym trybie.

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.

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 poczekać 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