



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 25 października 2022 r.

Poz. 5339

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 133/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 25 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 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 2022 r. poz. 503 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI.329.2022 Rady Gminy Baruchowo z dnia 26 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baruchowo, dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Baruchowo i Boża Wola.

Uzasadnienie

Dnia 26 września 2022 r., Rada Gminy Baruchowo, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwały nr XXII.164.2020 Rady Gminy Baruchowo z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baruchowo dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Baruchowo i Boża Wola, podjęła uchwałę Nr XLI.329.2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baruchowo, dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Baruchowo i Boża Wola.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 3 października 2022 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 października 2022 r., znak: WIR.II.743.4.149.2022.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Baruchowo w piśmie z dnia 14 października 2022 r., znak: IBR.6722.1.6.2021 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 Baruchowo w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 10 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r., poz. 1297 z późn. zm.) oraz § 26 ust. 3 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) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej

2) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 17 i art. 20 ust. 1 przywołanej 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 Baruchowo,

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy Baruchowo w § 19 pkt 17 przedmiotowej uchwały, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wprowadziła następujący zapis cyt.: „zakaz realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków rozsączających ścieki w grunt”.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji RP (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego (por. M. Stahl, Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/2010).

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Należy przypomnieć, że władztwo planistyczne gminy, które pozwala jej, za pośrednictwem aktów planowania przestrzennego, swobodnie kształtować politykę przestrzenną gminy, nie oznacza całkowitej dowolności w stosowanych w tych aktach planistycznych norm prawnych. Przepisy ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innymi przepisami prawa, ustalają bowiem granice wspomnianego władztwa, wskazują enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Wykroczenie poza ten zakres należy uznać w każdym przypadku za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Należy mieć na względzie również § 26 ust. 1 i ust. 3 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że 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 (...). 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.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowany zapis uchwały uniemożliwia zagospodarowanie terenu zgodnie z jego przeznaczeniem w planie miejscowym do czasu stworzenia warunków przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. W myśl przywołanych przepisów prawa w razie braku warunków przyłączenia do sieci

kanalizacyjnej działka może być wykorzystywana pod zabudowę gdy zapewniona zostanie możliwość korzystania ze zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków.

Dodać należy, że w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych przed wybudowaniem sieci kanalizacyjnej ustawodawca, zgodnie z przywołanym przepisem art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwolnił właścicieli nieruchomości od obowiązku przyłączenia do tej sieci. Tym samym rada gminy zamieszczając w przedmiotowej uchwale zapis § 19 pkt 17, który uniemożliwia właścicielom wybudowanie na swoich nieruchomościach przydomowych oczyszczalni ścieków, pozbawił ich jednocześnie przyznanego przepisem rangi ustawowej uprawnienia obejmującego zwolnienia z obowiązku przyłączenia do później wybudowanej sieci kanalizacyjnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że właściciel ma obowiązek zapewnić utrzymanie czystości ze względu na przedmiot własności tj. nieruchomość. Sposoby te przewiduje art. 5 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jeżeli jednak na terenie nie ma sieci kanalizacyjnej, bowiem pozostaje dopiero w sferze planów realizacyjnych, to właściciel musi mieć alternatywę zapewnienia infrastruktury, którą gwarantuje mu ustawa poprzez dokonanie własnego wyboru – czy to zbiornika bezodpływowego, czy też przydomowej oczyszczalni ścieków. W innym wypadku zostanie pozbawiony uprawnienia ustawowego, w czym także należy upatrywać naruszenia zasady ochrony tego prawa zagwarantowanej w Konstytucji (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Tej kompetencji nie może przejąć gmina poprzez zamieszczenie w planie zagospodarowania przestrzennego zapisu, który przewiduje zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Ograniczenie natomiast tego prawa poprzez narzucenie – choć na okres przejściowy – jedynie możliwości lokalizowania zbiorników bezodpływowych pozostaje w oczywistej sprzeczności z dyspozycją art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 18/17).

Właściciel nieruchomości może zrealizować prawo do budowy bezodpływowego zbiornika bądź przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych zarówno w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, jak i gdy jest uzasadniona, lecz sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Jeżeli więc na terenie objętym planem nie ma sieci kanalizacyjnej, nawet jeśli pozostaje w sferze planów, właściciel nieruchomości zachowuje wynikające z ustawy prawo do zapewnienia utrzymania czystości na nieruchomości w zakresie odprowadzania ścieków poprzez realizację zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe i plany inwestycyjne gminy nie mogą wyłączyć tego uprawnienia. W przeciwnym razie zostanie on pozbawiony uprawnienia ustawowego, w czym należy upatrywać również naruszenia zasady ochrony tego prawa zagwarantowanej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przyznane gminie władztwo planistyczne nie uzasadnia wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu zaopatrywania terenów budownictwa mieszkaniowego w podstawowe wyposażenie, a takim z pewnością jest bezodpływowy zbiornik ścieków, przydomowa oczyszczalnia ścieków oraz indywidualne ujęcie wody. Ponadto nie ulega wątpliwości, że kwestia przysługujących właścicielom uprawnień i obowiązków w okresie istnienia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz w okresie przed ich powstaniem jest wyraźnie uregulowana w art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i § 26 ust. 3 cyt. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Z tych względów wprowadzenie w planie regulacji w tym przedmiocie, bez wyraźnej delegacji ustawowej, stanowi nieuprawnione przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy, jak również czyni prawo przysługujące właścicielowi na podstawie ustawy iluzorycznym (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/PO 158/21).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych, tym samym uprawnień do stanowienia norm kompetencyjnych. Z istoty aktu prawa miejscowego, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grupy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa

miejscowego (*vide* : wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Na początku podkreślić należy, że w trakcie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baruchowo, dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Baruchowo i Boża Wola, w tym na etapie wystąpienia o opinie i uzgodnienia projektu przedmiotowego planu miejscowego obowiązujące było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Baruchowo (uchwalone uchwałą nr XXII/99/2000 Rady Gminy Baruchowo z dnia 30 listopada 2000 r. zmienioną uchwałą nr XXI.106.2012 Rady Gminy Baruchowo z dnia 18 czerwca 2012 r.), natomiast na etapie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Baruchowo (uchwalone uchwałą nr XXXVII.293.2022 Rady Gminy Baruchowo z dnia 20 kwietnia 2022 r.).

Podkreślić należy, że w świetle orzeczeń sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny przyjmuje się, 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, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia: 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 818/12, 24 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Go 1043/21).

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 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 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 wykonywanie 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. Procedura tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 dostosowywane są do studium, czy studium do planu, a przecież jak już wyżej wskazano zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 zobowiązane są do przestrzegania zasady legalizmu w trakcie stanowienia prawa. Prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania (*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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 art. 14 ust. 5 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Naczelnny 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 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 czynności związane z przygotowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zakresie opiniowania i uzgodnienia projektu planu miejscowego) 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 cyt. 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.

Należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem rzeczywistość, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 175 – 177).

W doktrynie podkreśla się, iż istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń aktu planistycznego jest zdeterminowana innymi okolicznościami. Przyjęcie za wystarczające stwierdzenia, że co do naruszeń trybu decyduje wyłącznie wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oznaczałoby bowiem dopuszczalność całkowitego zignorowania uwag i wniosków składanych do planu, gdyby treść tego miejscowego planu w danej sytuacji była zdeterminowana np. uregulowaniami innych aktów powszechnie obowiązujących lub regulacjami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowiłoby akceptację działań rażąco niezgodnych z prawem, a przez to niedopuszczalnych. W konsekwencji należy przyjąć, że co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia bądź na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego zagwarantowane im przede wszystkim w przepisach przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 32/12).

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

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego 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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
II Wicewojewoda
Radosław Kempinski