



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.122.2014.JF

Warszawa, 19 września 2014 r.

Rada Gminy w Potworowie
ul. Radomska 2A
26 – 414 Potworów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI.243.2014 Rady Gminy w Potworowie z dnia 13 sierpnia 2014 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Potworów”, w części dotyczącej ustaleń:

- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały, Dział II pn. „Ustalenia studium”, Część 2 pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 16 pn. „Inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie”, Podrozdział 16.2 pn. „Zasady realizacji ustaleń studium w zakresie obszarów rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp)”, pkt 16.2.7 (str. 114), w brzmieniu:
„W przypadku przystąpienia do sporządzania mpzp dla lokalizacji instalacji do produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100kW w postaci biogazowni rolniczych w pasie terenu o szerokości 300m wzdłuż granic administracyjnych gminy lub w postaci siłowni wiatrowych w pasie terenu o szerokości 500m wzdłuż granic administracyjnych gminy, celem umożliwienia udziału gminy/gmin sąsiednich w procedurze planistycznej jako organów uzgadniających projekt planu na warunkach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszar opracowania takiego mpzp winien obejmować nieruchomości stykające się z granicami administracyjnymi gminy/gmin sąsiednich w ww. odległości od lokalizacji tych instalacji.”;
- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały, Dział II pn. „Ustalenia studium”, Część 2 pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 14 pn. „Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji” (str. 111), w zakresie sformułowania: „(...) **lub rekultywacji** (...)”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Potworowie na sesji w dniu 13 sierpnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr XXVI.243.2014 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Potworów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna) i zawartych w nim ustaleń. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

Z kolei tryb procedury uchwalenia studium odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Stosownie do zapisów art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Niewątpliwie charakter studium jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby) uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów

gminy współgrają z pozostałymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bakowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.*). Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie zatem obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Podobnie zasięg terytorialny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmować może część obszaru gminy, który dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. **Natomiast rada gminy nie jest uprawniona do uchwalenia planu miejscowego, a także studium (ewentualnie jego zmiany) obejmującego nieruchomości gmin sąsiednich, które stykają się z jej granicami administracyjnymi.**

Tymczasem ustalenia, o których mowa w tekście Studium, Dział II pn. „*Ustalenia studium*”, Część 2 pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Rozdział 16 pn. „*Inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie*”, Podrozdział 16.2 pn. „*Zasady realizacji ustaleń studium w zakresie obszarów rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp)*”, pkt 16.2.7, w brzmieniu: „*W przypadku przystąpienia do sporządzania mpzp dla lokalizacji instalacji do produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100kW w postaci biogazowni rolniczych w pasie terenu o szerokości 300m wzdłuż granic administracyjnych gminy lub w postaci siłowni wiatrowych w pasie terenu o szerokości 500m wzdłuż granic administracyjnych gminy, celem umożliwienia udziału gminy/gmin sąsiednich w procedurze planistycznej jako organów uzgadniających projekt planu na warunkach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszar opracowania takiego mpzp winien obejmować nieruchomości stykające się z granicami administracyjnymi gminy/gmin sąsiednich w ww. odległości od lokalizacji tych instalacji*”, str. 114, nie spełniają powyższych warunków.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w Potworowie wprowadzając w tekście Studium, Dział II, Część 2, Rozdział 16, Podrozdział 16.2, pkt 16.2.7, str.114 uchwały, zapis dotyczący obszaru opracowania planu miejscowego gmin sąsiednich, przekroczyła zatem swoją kompetencję określoną w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i przytoczonym powyżej art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p.

Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, to właściwa terytorialnie rada gminy, a nie rada gminy sąsiedniej, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wskazując granice obszaru objętego projektem planu.

Ponadto powyższe ustalenia zawarte w tekście Studium, Dział II, Część 2, Rozdział 16, Podrozdział 16.2, pkt 16.2.7, str.114 uchwały, klasyfikujące gminę sąsiednią w procedurze planistycznej jako organ uzgadniający projekt planu na warunkach określonych w ustawie o p.z.p., należy również potraktować jako przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący, oraz jako niezgodną z prawem modyfikację przepisu art. 17 pkt 6 lit. a tiret drugie ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia innych obszarów problemowych, powstałych w wyniku rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW i ich stref ochronnych, wyrażoną w art. 10 ust. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. w zw. z ust. 2a tego artykułu. Powyższe ustalenia zawarte w tekście Studium, stanowią również niezgodną z prawem modyfikację ww. przepisu art. 17 pkt 6 lit. a tiret drugie ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż wójt, burmistrz gminy albo prezydent miasta, graniczącego z obszarem objętym planem, wydaje opinię o projekcie planu, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Oznacza to, iż organ wykonawczy gminy graniczącej z obszarem objętym planem jest organem

opiniującym, a nie uzgadniającym, i wydaje tę opinię tylko w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Natomiast uchwalone przez Radę Gminy w Potworowie Studium nie ustala obszarów rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 Kw, jako obszarów, na których przewiduje się rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym (tekst Studium, Dział II, Część 2, Rozdział 6, pkt 6.1.1, str. 105 uchwały).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Potworowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p. w studium określa się w szczególności obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji. Tymczasem w części tekstowej studium istnieją różne, wykluczające się wzajemnie ustalenia dotyczące obszarów wymagających rekultywacji. Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, Dział II pn. „*Ustalenia studium*”, Część 1 pn. „*Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*”, Rozdział 12 pn. „*Uwarunkowania wynikające z występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych*”, str. 77, „*(...) Po zakończeniu eksploatacji przewiduje się rolniczo-wodny sposób rekultywacji. (...) Po zakończeniu eksploatacji przewiduje się rekultywację w kierunku rolniczo-wodnym*”. Jednocześnie z ustaleń tekstu Studium, Dział II pn. „*Ustalenia studium*”, Część 2 pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Rozdział 14 pn. „*Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji*”, str. 111, wynika, że „*W granicach administracyjnych gminy Potworów nie występują obszary zdegradowane, wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji*”.

W tym stanie rzeczy, ustalenia studium w zakresie obszarów wymagających rekultywacji wykluczają się wzajemnie, co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania studium, a tym samym istnieje przesłanka do stwierdzenia nieważności ustaleń zawartych w części tekstowej studium w Dziale II, Część 2, Rozdział 14, str. 111, w zakresie sformułowania: „*(...) lub rekultywacji (...)*”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI.243.2014 Rady Gminy w Potworowie z dnia 13 sierpnia 2014 r. „*w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Potworów*”, w części dotyczącej ustaleń:

- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały, Dział II, Część 2, Rozdział 16, Podrozdział 16.2, pkt 16.2.7 (str. 114), w brzmieniu: „W przypadku przystąpienia do sporządzania mpzp dla lokalizacji instalacji do produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100kW w postaci biogazowni rolniczych w pasie terenu o szerokości 300m wzdłuż granic administracyjnych gminy lub w postaci siłowni wiatrowych w pasie terenu o szerokości 500m wzdłuż granic administracyjnych gminy, celem umożliwienia udziału gminy/gmin sąsiednich w procedurze planistycznej jako organów uzgadniających projekt planu na warunkach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszar opracowania takiego mpzp winien obejmować nieruchomości stykające się z granicami administracyjnymi gminy/gmin sąsiednich w ww. odległości od lokalizacji tych instalacji.”;
- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały, Dział II, Część 2, Rozdział 14 (str. 111), w zakresie sformułowania: „(...) lub rekultywacji”,
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

