

UCHWAŁA Nr XXIX/165/16/2010

**Rady Gminy w Płońnicy
z dnia 30 marca 2010 roku**

w sprawie: wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie gminnym / Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm./ oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn.zm./

Rada Gminy w Płońnicy uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 stycznia 2010 roku Nr PN.0911-9/10 stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy w Płońnicy z dnia 13 listopada 2009 roku Nr XXV/140/43/09 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płońnica

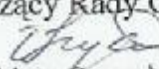
2. Uzasadnienie skargi stanowi Załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Wójta Gminy Płońnica.

2.. Wójt Gminy Płońnica może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy


Elżbieta Szymańska

*Załącznik
do uchwały nr XXIX/165/16/2010
Rady Gminy w Płońnicy
z dnia 30 marca 2010 roku
w sprawie: wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze*

UZASADNIENIE

1. Uchwałą z dnia 13 listopada 2009 r. nr XXV/140/43/09 Rady Gminy Płońnica przyjęła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płońnica.

Wskazana uchwała została zakwestionowana przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego, który w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 stycznia 2010 r. PN.0911-9/10 stwierdził jej nieważność. Zarzut sformułowany przez organ nadzoru opiera się na naruszeniu przez gminę art. 11 pkt 6 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez nieprawidłowe uznanie projektu zmiany studium za uzgodniony z zarządem województwa.

Należy stwierdzić, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest niezgodne z prawem i powinno zostać uchylone przez sąd administracyjny. Zarząd województwa nie miał bowiem podstaw do nieuzgodnienia projektu zmiany studium, ponieważ był on zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Oczywistość naruszenia prawa przez organ uzgadniający uzasadniała natomiast skorzystanie przez gminę z uprawnienia do uznania projektu za uzgodniony w trybie art. 24 ust. 2 powołanej ustawy.

2. Na wstępie należy wskazać na uwarunkowania systemowe, które ukierunkowują prawidłową wykładnię znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niewątpliwie, gmina cieszy się w polskim systemie prawa szczególną pozycją. Świadczy o tym fakt, że jako jedyna jednostka samorządu terytorialnego jest wymieniona wprost w Konstytucji RP (art. 164 Konstytucji). Administracja gminna stanowi najpełniejszy wyraz zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15). Samorząd terytorialny wykonuje we własnym imieniu istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2) i przysługuje mu domniemanie kompetencji (art. 163). W ramach samorządu terytorialnego, domniemanie takie przysługuje gminie w odniesieniu do spraw lokalnych (art. 6 ustawy o samorządzie gminnym). Pozycja ustrojowa gminy niewątpliwie nie

pozwała uznać jej za podporządkowaną hierarchicznie administracji rządowej ani jednostkom samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i regionalnego. Gmina cieszy się niezależnością, a wszelkie ingerencje w jej swobodę opierają się o środki nadzoru, sprawowanego wyłączenie z punktu widzenia legalności.

Planowanie miejscowe, w szczególności w postaci stanowienia planów miejscowych i studiów, jest niewątpliwie przykładem sprawy o znaczeniu lokalnym, z której ustawodawca wprost uczynił wyłączną kompetencję administracji gminnej (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Z powyższych unormowań, mających charakter zasad ustrojowych umocowanych w ustawie zasadniczej, a zatem wiążących nie tylko w procesie stanowienia, ale i stosowania prawa, wynika reguła samodzielności planistycznej gminy. Oznacza ona przyznanie pełni kompetencji w tym zakresie organom gminy. Uzależnienie wykonywania tych kompetencji od woli innych organów administracji publicznej wymaga zawsze oznaczonej podstawy prawnej, która podlega wykładni ścisłej, nigdy rozszerzającej.

Zarówno uzgodnienie dokonywane przez samorząd województwa jak i nadzór nad legalnością uchwały w sprawie studium, nie może przekroczyć granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Należy przyjąć, że w razie wątpliwości, to gminie przysługuje domniemanie uprawnień. Sytuacje budzące wątpliwości w praktyce powinny być zatem rozstrzygane na jej korzyść (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2007-10-09, II OSK 1086/07 Opubl: Legalis).

W szczególności, dotyczy to kompetencji do stanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym gmina określa swoją politykę przestrzenną (art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Charakter prawny studium, które nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy) lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym jedynie organy gminy, przemawia za wzmożoną ochroną swobody gminy w ramach jego sporządzania i uchwalania.

Studium nie wprowadza ustaleń wiążących właścicieli nieruchomości (w przeciwieństwie do planu miejscowego) i zgodnie z nazwą wskazuje kierunki rozwoju struktury przestrzennej. Jego treści nie można zatem sprowadzić do ścisłych nakazów i zakazów, stanowi ono raczej zbiór wytycznych, unormowań wewnętrznych o dosyć ogólnej treści.

Elastyczny charakter studium oraz krąg podmiotów nim związanych przemawia za uznaniem, że z zasady, jedynie organy gminy mają prawo określać politykę gminy w nim

zawartą, a ingerencja w tym zakresie innych organów administracji musi być traktowana jako absolutny wyjątek.

W tym świetle należy spojrzeć na regulacje szczególne.

3. Podstawą prawną, która stanowi uprawnienie do uzgadniania projektu studium przez zarząd województwa jest art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego brzmieniem, w ramach jednego z kolejnych etapów prac planistycznych, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, uzgadnia projekt studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Powstaje pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem zgodności, które wyznacza tu zakres kompetencji organu uzgadniającego. Mając do wyboru dwa znaczenia tego pojęcia odnoszące się do wymaganego poziomu podobieństwa studium i planu województwa, mianowicie powielanie jego ustaleń bądź brak sprzeczności z jego ustaleniami, należy opowiedzieć się za zgodnością jako brakiem sprzeczności. Wynika to z wyżej przedstawionej argumentacji, zgodnie z którą unormowania będące podstawą ingerencji w proces planistyczny trzeba interpretować w sposób zapewniający maksimum swobody dla gminy.

Również zasada samodzielności w stanowieniu polityki przestrzennej przez gminę na swoim terenie wyklucza możliwość wyinterpretowania stąd obowiązku powielenia ustaleń zawartych w planie województwa w studium. W przypadku przeciwnej interpretacji, mielibyśmy do czynienia z kształtowaniem polityki lokalnej przez samorząd regionu, co byłoby oczywiście nie do pogodzenia z art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także z innymi, wyżej wskazanymi uwarunkowaniami prawnymi.

Drugą kwestią wymagającą analizy jest zakres ustaleń planu województwa, które są objęte wymogiem zgodności. Ustawodawca, w regulacji art. 11 pkt 6, tego zakresu nie precyzuje. Nie uzasadnia to jednak twierdzenia, że wszystkie ustalenia planu województwa są wiążące przy sporządzaniu studium. Wynika to chociażby ze wskazanej samodzielności gminy w zakresie kreowania polityki przestrzennej oraz konieczności domniemania uprawnień gminy w procesie planistycznym, co uzasadniono powyżej.

Kluczowym dla wyjaśnienia stosowanych unormowań jest odniesienie do wykładni systemowej. Gdyby uznać, że wszystkie ustalenia planu województwa są na równi wiążące, to kształtowanie przez gminę polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1, art. 9 ust. 1) byłoby fikcją. Wystarczy porównać ustawową treść planu województwa oraz studium. W przypadku

pierwszego dokumentu, składają się na nią m. in. podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania, obszary wsparcia (art. 39 ust. 3). Gdyby uznać, że ich wskazanie i rozwiązania ich dotyczące wiążą gminę, to takie elementy treści studium, jak kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej czy wyznaczenie obszarów problemowych (art. 10 ust. 2) byłyby w istocie wyjęte spod kompetencji gminy (uwagi te nie dotyczą obszarów chronionych, które co prawda są ustalane i w jednym i w drugim dokumencie, tworzone są jednak w drodze oddzielnych, wiążących aktów prawnych). Warto też zauważyć, że wysoki poziom ogólności sformułowań przyjmowanych w studium i w planie województwa, wykluczałby wówczas swobodę kształtowania polityki przestrzennej przez gminę.

Uprawnienia gminy zależałyby od uprzedniej aktywności organów samorządu województwa, co jest oczywiście nie do pogodzenia z celem ustawodawcy, wyrażonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a polegającym na obarczeniu gminy odpowiedzialnością za planowanie miejscowe.

Warto też zwrócić uwagę na granice uprawnienia do dokonywania uzgodnień przez zarząd województwa przy sporządzaniu planu miejscowego. Zgodnie z art. 17 pkt 7a), wójt, burmistrz albo prezydent miasta uzgadnia projekt planu z zarządem województwa w zakresie odpowiednich zadań samorządowych. Zadanie samorządowe należy tu rozumieć jako te zadania, które polegają na realizacji inwestycji celu publicznego. Stanowisko takie jest wyraźnie potwierdzone w literaturze przedmiotu (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (red. Z. Niewiadomski), C. H. BECK Warszawa 2009 r., s. 172). Trudno byłoby uznać, że ustawodawca miał tu na myśli jakiekolwiek zadania tej jednostki samorządu lub próbować wyinterpretować, że w istocie chodziło o zgodność z ustaleniami planu województwa, o którym w powołanej regulacji nie ma mowy.

Skoro plany miejscowe stanowią realizację ustaleń studium (muszą być z nimi zgodne – art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1), a filozofia planowania miejscowego polega na objęciu całej gminy polityką przestrzenną wyrażoną w studium i miejscową jej konkretyzacją w planach miejscowych, to powstaje pytanie, dlaczego studium miałoby być zgodne ze wszystkimi ustaleniami planu województwa, a plan miejscowy wyłącznie z ustaleniami w zakresie inwestycji celu publicznego. Zwłaszcza, że moc powszechnie obowiązującą jako akt prawa miejscowego, posiada tylko plan miejscowy. Pewną niekonsekwencją byłoby uznanie, że ustawodawca przyjął szeroki zakres zgodności studium

z planem województwa i wąski zakres zgodności planu miejscowego z planem województwa (oczywiście, gdy patrzymy z perspektywy uzgodnień z zarządem województwa).

Za dodatkowy argument systemowy służy tutaj regulacja art. 44 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą, ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Ustawodawca określa wprost w powołanym unormowaniu to, co rozumie przez ustalenia planu województwa, które powinny być realizowane w planowaniu miejscowym. Biorąc pod uwagę ścisłą zależność pomiędzy studium i planem miejscowym, należy to rozumowanie odnieść także do studium. Wynika stąd jednoznacznie, że ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, które wchodzi w grę przy planowaniu miejscowym, są wyłączenie ustalenia dotyczące inwestycji celu publicznego.

Teza ta nie ogranicza samodzielności planistycznej gminy, ponieważ jest oczywiste, że samodzielność ta nie jest absolutna. Elementami planowania ponadlokalnego, które obligatoryjnie uwzględnia się w planowaniu miejscowym, są właśnie inwestycje celu publicznego, których lokalizacja rzeczywiście służy realizacji interesu publicznego o charakterze ponadlokalnym. Organ dokonujący uzgodnień pod kątem kolizji z inwestycjami publicznymi, nie zastępuje przy tym gminy w kształtowaniu polityki przestrzennej na poziomie ogólnych ustaleń, takich jak kierunki rozwoju przestrzeni czy zasady ochrony wartości ważnych dla społeczeństwa.

Inwestycje celu publicznego stanowią wyraz kwalifikowanego interesu publicznego, który uzasadnia ingerencję w planowanie lokalne i pozwala, w praktyce, traktować ją jako wyjątek od reguły. Łatwo przy tym stwierdzić, które rozstrzygnięcia planistyczne nie są z zgodne z inwestycjami celu publicznego, czyli pozostają w sprzeczności, tj. uniemożliwiają ich realizację. Jeżeli uznać, że zasady czy kierunki rozwoju określone w planie województwa wiążą gminę, to nie tylko prowadzi to do zastąpienia kompetencji planistycznych gminy przez administrację wyższego szczebla, ale również prowadzi do poważnych wątpliwości interpretacyjnych.

4. W świetle powyższej analizy o charakterze systemowym należy stwierdzić, że zarząd województwa nadużył swoich uprawnień próbując ingerować w samodzielność planistyczną gminy. Nie oparł swoich zastrzeżeń wobec studium na skonkretyzowanej inwestycji celu publicznego, lecz na ogólnych zasadach ustanowionych w zakresie ochrony środowiska. Odmowa uzgodnienia opierała się na uzasadnieniu, że plan województwa wyklucza

możliwość realizacji elektrowni wiatrowej na obszarach, na których koliduje ona z ochroną krajobrazu i przyrody. W projekcie zmiany studium nie wyłączono natomiast obszaru chronionego krajobrazu z możliwości lokalizacji na nim elektrowni wiatrowej.

Warto zauważyć, że studium nie przesądza realizacji ani lokalizacji żadnej inwestycji, również na obszarze chronionym. Chodzi zatem o pewną ogólną zasadę, umożliwiającą lokalizację elektrowni, nie zaś o jej konkretną lokalizację, co zresztą może być przedmiotem ustaleń jedynie planu miejscowego, nie studium. Na podstawie samego uwzględnienia w planie województwa obszaru chronionego, nie można zatem kwestionować zgodności studium z tym planem.

Nie mamy do czynienia z konkretną sprzecznością ustaleń studium oraz planu województwa, lecz jedynie z pewnymi prognozami co do skutków zastosowania ogólnych ustaleń przyjętych w studium. Tego typu rozważania na temat tego, co mogłoby być, przy spełnieniu dalszych, niepewnych warunków, nie jest żadną podstawą do nieuzgodnienia projektu studium (lub jego zmiany).

Nie ma przepisu prawa, który ustanawiałby obowiązek wyraźnego wykluczenia inwestycji określonego rodzaju w studium na obszarze, dla którego, zgodnie z planem województwa, przewidziano specjalne reguły ochronne. Zresztą w rzeczywistości ustanowienie obszaru chronionego krajobrazu nie jest dokonywane przez zarząd województwa w drodze planowania przestrzennego. W planie województwa umieszcza się obszary specjalne jako pewną deklarację tego, co wynika i tak z innych przepisów prawa. Tym bardziej, działanie zarządu województwa budzi wątpliwości, ponieważ w istocie wszedł on w kompetencje organu właściwego do spraw ochrony środowiska, którego zadaniem jest opiniowanie projektu pod kątem zgodności m. in. obszarami ochrony przyrody (art. 11 pkt 8j).

Warto zauważyć, że organ ochrony środowiska w zakresie badania zgodności studium z przepisami obowiązującymi na obszarach chronionych jest uprawniony jedynie do opiniowania projektu. Opinia, w przeciwieństwie do uzgodnienia, nie jest dla gminy wiążąca. Zarząd województwa doprowadził zatem do sytuacji, w której zastąpił inny, właściwy w sprawie organ, korzystając przy tym z instrumentu o wiele bardziej rygorystycznego dla gminy, niż ten, którym dysponuje organ w rzeczywistości kompetentny. Jest to zatem rażące nadużycie prawa, polegające na przekroczeniu właściwości rzeczowej wraz z jednoczesnym zastosowaniem rygorystycznego środka ingerencji w działalność gminy tam, gdzie ustawodawca tego nie przewidział. Pozostaje to w sprzeczności ze wskazanymi powyżej zasadami ochrony samodzielności gminy oraz rolą organów współdziałających

w procesie planistycznym.

Warto też podkreślić, że zarząd województwa w żaden sposób nie wykazał, że lokalizacja elektrowni wiatrowej pozostaje w sprzeczności z unormowaniami obowiązującymi na obszarze chronionym. W istocie bowiem rozstrzygać w tej sprawie mogą właściwe organy w procesie inwestycyjno – budowlanym, nie zaś zarząd województwa, który zarówno z decyzją lokalizacyjną jak i z pozwoleniem na budowę nie ma nic wspólnego.

5. Dodatkowo należy zauważyć, że przyjęta w planie zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko - mazurskiego zasada: „*lokalizowanie elektrowni wiatrowych dopuszczać na obszarach, gdzie nie stworzą one kolizji z ochroną krajobrazu i ochroną przyrody*” nie jest równoznaczna z zakazem takich inwestycji w obszarach chronionego krajobrazu. Oznacza dyrektywę kierunkową, którą należy uwzględnić w toku prowadzonych prac planistycznych poprzez wykonanie analizy, czy planowana lokalizacja elektrowni wiatrowych nie będzie prowadzić do kolizji z ochroną krajobrazu i ochroną przyrody. Z pewnością kolizji takiej nie wywołuje sam fakt wyznaczenia niewielkiego fragmentu obszaru lokalizacji elektrowni na granicy obszaru chronionego krajobrazu.

Analiza taka przeprowadzona została w trybie przewidzianym przez przepisy z zakresu planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska. W toku prac nad studium, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządzono prognozę oddziaływania studium na środowisko, która nie wykazała kolizji planowanej lokalizacji elektrowni z ochroną krajobrazu i ochroną przyrody.

Projekt studium oraz powołana prognoza oddziaływania na środowisko zostały zaopiniowane w trybie przewidzianym przez przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez właściwe organy ochrony środowiska. Jak wykazano wcześniej – przeprowadzenie stosownych analiz w przedmiocie potencjalnej kolizji z ochroną krajobrazu i ochroną przyrody stanowi zadanie gminy realizowane w ramach właściwej procedury planistycznej, natomiast ocena wyników analizy dokonywana jest przez organy ochrony środowiska. W konsekwencji stanowisko Zarządu Województwa oznacza bezprawną ingerencję w zakres właściwości rzeczowej wskazanych organów.

6. Reasumując, już sam fakt, że brak zgodności studium z planem województwa ma, zdaniem organu, opierać się na innej podstawie niż niemożność realizacji inwestycji celu publicznego, decyduje o niezgodności z prawem braku uzgodnienia przedmiotowej uchwały przez zarząd województwa. Biorąc pod uwagę, że organ dodatkowo wyszedł poza swoją

właściwość rzeczową oraz przesądził z góry o niedopuszczalności inwestycji określonego rodzaju, nie mając do tego żadnych podstaw prawnych, uzasadnione jest twierdzenie, że doszło do rażącego naruszenia prawa przez zarząd województwa.

Prowadzi to do kolejnych wniosków, odnoszących się do zasadności zastosowania przez wójta art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestia ta jest jednocześnie kluczowa dla oceny prawidłowości rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.

Zgodnie z powołaną regulacją, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt studium albo projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy, o których mowa w ust. 1, nie określa warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie. Wojewoda zauważył, że skoro zarząd województwa powołał przepis prawa i wskazał warunek, po spełnieniu którego uzgodni projekt, to art. 24 ust. 2 nie znajdował zastosowania, a gmina miała możliwość skorzystania z zażalenia.

Z takim wnioskiem nie można się jednak zgodzić. Gdyby do omawianej kwestii należało podchodzić tak rygorystycznie jak to uczynił wojewoda, to wskazana regulacja nie znajdowałaby w praktyce zastosowania. Nie zdarza się bowiem, żeby nawet łamiący prawo organ uzgadniający pominął w ogóle przepisy prawa lub nie określił tego, co jego zdaniem powinno się znaleźć w projekcie, by można było go uznać za prawidłowy.

Nie było zatem celem ustawodawcy wprowadzania martwej litery prawa. Wręcz przeciwnie, jest oczywiste, że omawiane unormowanie stanowiło odpowiedź na potrzeby praktyki. Nadużywanie uprawnień przez organy uzgadniające jest bowiem nagminne, a procedury związane z dochodzeniem kompetencji gminy są przewlekłe i przedłużają procesy planistyczne. Ustawodawca, potwierdzając zasadę samodzielności planistycznej gminy, wprowadził zatem instrument pozwalający przeciwdziałać rażącym naruszeniom prawa przez organy współdziałające. Z takim naruszeniem mamy do czynienia w tym przypadku.

Praktyczny sens powołanego unormowania uwidacznia się wówczas, gdy przez brak podstawy prawnej będziemy rozumieć nie tylko czysto techniczny brak odesłania do przepisu, lecz również jako oparcie rozstrzygnięcia na przepisach ewidentnie nie znajdujących w sprawie zastosowania, przy przekroczeniu swojej właściwości (rzeczowej, miejscowej), czy narzuceniu gminie nakazów i zakazów, które w żaden sposób nie znajdują podstawy w obowiązującym prawie, a stanowią jedynie „słusnościowy” postulat organu współdziałającego. Czasem zresztą „techniczny” brak powołania przepisu może się wiązać z brakiem możliwości zastosowania art. 24 ust. 2, ponieważ organ, mimo braku odniesienia

do artykułu czy paragrafu, może prawidłowo identyfikować ograniczenie wynikające z przepisów prawa i w sposób uzasadniony domagać się jego respektowania od gminy.

O zastosowaniu normy wynikającej z art. 24 ust. 2 nie rozstrzyga zatem „techniczna” obecność artykułu czy paragrafu, który przecież może być powołany w sposób absurdalny (np. pochodzić z nieobowiązującego już aktu prawnego lub z regulacji nie mającej nic wspólnego z planowaniem przestrzennym albo mieć charakter niezwykle ogólny – jak przepisy Konstytucji RP i wynikający z niej nakaz realizacji dobra wspólnego). Podobnie, absurdalne mogą być warunki określone przez organ w celu przyszłego uzgodnienia i nie mieć nic wspólnego z prawem. O zastosowaniu art. 24 ust. 2 decyduje zatem kryterium ewidentności powołanej podstawy prawnej czy określonych warunków uzgodnienia.

Jeżeli zatem podstawa prawna jest ewidentnie nieprawidłowa, a warunki określone w odmowie uzgodnienia w sposób oczywisty nie wynikają z wchodzących w grę przepisów prawa, to przesłanka „braku podstawy prawnej” lub „nie określenia warunków” uzgodnienia jest spełniona, a organ gminy może przyjąć fikcję uzgodnienia, na co zezwala mu ustawodawca. Tylko taka wykładnia art. 24 ust. 2 pozwoli nadać walor praktyczny tej regulacji i uchroni gminy przed rażącymi nadużyciami ze strony organów uzgadniających, które inaczej mogłyby w sposób nicograniczony blokować procedury planistyczne i wymuszać na gminach rozstrzygnięcia, które z zasady należą do wyłącznej kompetencji gmin.

Wykładnia systemowa ustawy pozwala uznać, że typowym przykładem ewidentnego, czy inaczej rażącego, naruszenia uprawnień przez organ uzgadniający jest wyjście poza jego kompetencje. Wskazuje na to regulacja art. 24 ust. 1, zgodnie z którym, organy, o których mowa w art. 11 pkt 6 i 7 oraz art. 17 pkt 7, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt studium albo projekt planu miejscowego.

Powiązanie w jednym artykule normy pozwalającej na przyjęcie fikcji uzgodnienia z normą określającą wymóg działania w ramach właściwości rzeczowej i miejscowej, stanowi wyraźna wskazówkę. W omawianej sytuacji, zarząd województwa usiłował przejąć kompetencje rzeczowe organów ochrony środowiska oraz organów właściwych w sprawach procesu inwestycyjno – budowlanego. Działanie to nosi znamiona rażącego nadużycia uprawnień, stąd też organy gminy miały prawo zastosować art. 24 ust. 2 i uznać projekt za uzgodniony, ze względu na ewidentną nieprawidłowość przy powołaniu podstawy prawnej i określeniu warunków uzgodnienia w sposób oczywisty nie wynikających z przepisów prawa.

Zgadzając się z tezą o związaniu gminy obowiązkiem uzyskania uzgodnienia zarządu województwa, należy jednocześnie podkreślić, że uprawnienia tego zarządu nie mają charakteru absolutnego. Świadczy o tym chociażby brzmienie art. 24 ust. 2 ustawy, którego przesłanki zostały w omawianej sprawie wyczerpane.

Należy zatem uznać, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest niezgodne prawem, ponieważ zakwestionowano w nim legalne działania gminy.

W związku z powyższym podjęcie uchwały w powyższej sprawie jest w pełni uzasadnione.

