



## Urząd Gminy w Gubinie

Wpłynęło, dnia 20.07.2011  
Nr sprawy.....  
Ldz.zai..... Referent.....

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 15 lipca 2011 r.

BP – 1jp – 772 – 1 – 1/11  
L.dz.: BP/11/01030

### POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), w związku z art. 11 pkt 7 i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), po rozpatrzeniu zażalenia Wójta Gminy Gubin z dnia 13 kwietnia 2011 r. na postanowienie Wojewody Lubuskiego z dnia 31 marca 2011 r., znak: IB.I.742.19.4.2011.MStr, uzgadniające negatywnie projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gubin w zakresie zgodności z zadaniami rządowymi,

#### **u c h y l a m**

**zaskarżone postanowienie w całości oraz**

#### **u z g a d n i a m**

**projekt zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gubin, załączony do wniosku Wójta Gminy Gubin z dnia 15 marca 2011 r., znak: Rol.6720.1.1.5.2011, w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**

#### **Uzasadnienie**

Wójt Gminy Gubin pismem z dnia 15 marca 2011 r., znak: Rol. 6720.1.1.5.2011, zatytułowanym „Zawiadomienie” na podstawie art. 11 pkt 6, art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zwanej dalej *ustawą*, wystąpił do Wojewody Lubuskiego oraz do Zarządu Województwa Lubuskiego o uzgodnienie projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gubin, zwanego dalej *projektem zmiany Studium*.



W wyniku rozpatrzenia powołanego wystąpienia, Wojewoda Lubuski postanowieniem z dnia 31 marca 2011 r., znak: IB.1.742.19.4.2011.MStr, uzgodnił „negatywnie” przedłożony projekt zmiany Studium „w zakresie zgodności z zadaniami rządowymi”. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia organ uzgadniający stwierdził, iż analiza będącego przedmiotem uzgodnienia projektu zmiany Studium, a w szczególności jej części graficznej „Zasady polityki przestrzennej” wykazała, że w południowej części gminy wyznaczony został obszar przeznaczony pod lokalizację elektrowni wiatrowych, a funkcja ta koliduje z występowaniem złóż węgla brunatnego „Gubin”. Wojewoda Lubuski powołał się przy tym na obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.- *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), z których wynika obowiązek ochrony udokumentowanych złóż kopaliny, a także na orzecznictwo sądownoadministracyjne, wskazujące na obowiązek uwzględniania udokumentowanego złoża kopaliny w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poprzez ukształtowanie ich ustaleń w sposób umożliwiający eksploatację złoża kopaliny. Ponadto Wojewoda Lubuski podniósł, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 28 lutego 2011 r. stwierdził nieważność uchwały Nr IV/12/2011 Rady Gminy Gubin z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XX/97/2008 z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gubin”. Stwierdził również, iż powyższe oznacza, że w obrocie prawnym pozostaje uchwała Nr XX/97/2008, zarzucając, iż ustalenia projektu zmiany Studium są niezgodne z tą uchwałą. W uzasadnieniu postanowienia wskazał również, że istnieje możliwość zlokalizowania elektrowni wiatrowych w innym miejscu, bez konieczności wejścia w obszar chronionych złóż węgla brunatnego.

Na ww. postanowienie w sprawie uzgodnienia projektu zmiany Studium Wojewody Lubuskiego, Wójt Gminy Gubin wniósł zażalenie z dnia 13 kwietnia 2011 r., zaskarżając je w całości, w związku z następującymi zarzutami:

1. naruszenia art.11 pkt 6 ustawy przez bezpodstawną ocenę zgodności projektu Studium z obowiązującymi przepisami, a nie jedynie z programami, o których mowa w art. 48 ust.1 ustawy;
2. dokonania uzgodnienia i wskazania w postanowieniu przepisów, które dla projektu Studium, do którego zmiany przystąpiono uchwałami Rady Gminy Gubin podejmowanymi od września 2007 r. do grudnia 2008 r. nie mają zastosowania;
3. nie wskazanie żadnego programu, o którym mowa w art. 48 ust.1 ustawy jako podstawy negatywnego uzgodnienia;
4. bezpodstawne zastosowanie art.11 pkt 6 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 25 czerwca 2010 r., jako że przepis ten dotyczy uzgodnienia projektu Studium z zarządem województwa, a nie z wojewodą;



5. naruszenie art. 24 *ustawy* przez brak określenia warunków uzgodnienia projektu Studium;
6. naruszenie art. 24 *ustawy* przez brak określenia podstawy prawnej uzasadniającej określenie warunków uzgodnienia.

W zażaleniu Wójt Gminy Gubin wnosi również o uchylenie zaskarżonego postanowienia i uzgodnienie projektu studium.

Wojewoda Lubuski pismem z dnia 22 kwietnia 2011 r. przekazał Ministrowi Infrastruktury zażalenie Wójta Gminy Gubin z dnia 13 kwietnia 2011 r. na postanowienie Wojewody Lubuskiego z dnia 31 marca 2011 r. stwierdzając jednocześnie, iż zażalenie wniesione zostało w terminie. Z uwagi na niekompletność przekazanych akt przez organ I instancji, Minister Infrastruktury pismem z dnia 23 maja 2011 r. wezwał Wojewodę Lubuskiego do ich uzupełnienia o wymienione w powyższym piśmie dokumenty, a także o ustosunkowanie się (uszczegółowienie) do zarzutów podniesionych przez Wójta Gminy Gubin w zażaleniu.

Wojewoda Lubuski przekazał Ministrowi Infrastruktury brakujące akta przedmiotowej sprawy wraz z wyjaśnieniami i informacjami, kolejno w dniach 13 oraz 16 czerwca 2011 r.

Minister Infrastruktury zważył, co następuje:

Zażalenie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, iż za dopuszczalne uznaje się wniesienie zażalenia przez Wójta Gminy Gubin, gdyż stosownie do treści art. 11 *ustawy*, określającego procedurę sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekt studium lub projekt jego zmiany, sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Na podstawie art. 11 pkt 7 *ustawy* w związku z art. 4 ust. 2 *ustawy* z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie *ustawy* o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *ustawy* o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz *ustawy* o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwanej dalej *ustawą nowelizującą*, jest on właściwy także do złożenia wniosku o uzgodnienie *projektu zmiany Studium*, a tym samym do wniesienia jako strona postępowania zażalenia na postanowienie Wojewody Lubuskiego.

Określanie stron postępowania, uprawnionych do wniesienia zażalenia na postanowienie organu w sprawie uzgodnienia aktów wydawanych na podstawie przepisów *ustawy*, następuje inaczej w przypadku indywidualnych decyzji administracyjnych, a inaczej, jeżeli dotyczy ono aktów planistycznych jakimi są studia gminy i plany miejscowe. W tym ostatnim przypadku uprawnionymi do wniesienia zażalenia na postanowienie organu uzgadniającego jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt.:



II OSK 1097/09, stwierdził: „(...) uzgodnień projektu planu miejscowego dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Regulację powyższą można zastosować odpowiednio, tzn. z modyfikacjami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sprowadzać się to będzie przede wszystkim do rozstrzygnięcia wymaganej formy i sposobu zaskarżania przez gminy stanowisk uprawnionych organów. W myśl art. 106 § 5 k.p.a., na stanowisko służyć będzie zażalenie. Do wniesienia zażalenia uprawniony jest wyłącznie organ, sporządzający projekt planu miejscowego”.

Odnosząc się do zarzutów podnoszonych w zażaleniu Wójta Gminy Gubin należy stwierdzić.

W świetle art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej, należy uznać za trafny zarzut strony skarżącej, iż podjęcie procedury sporządzenia spornej zmiany Studium nastąpiło w oparciu o przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie jej nowelizacji, tj. przed dniem 21 października 2010 r. Z powołanego przepisu wynika bowiem, że do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Przedmiotowa zmiana studium jest realizowana na podstawie uchwał o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium podjętych w latach: od 2007 r. do 2008 r. Powyższe oznacza, że podstawę dokonania uzgodnienia stanowił przepis art. 11 pkt 7 i art. 24 ustawy w brzmieniu:

- „7) uzgadnia projekt studium z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;”
- „art. 24.1. 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. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. 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 określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie.”

Art. 11 ust. 7 ustawy w brzmieniu przed 21 października 2010 r. wskazuje na zakres uzgodnienia projektu zmiany Studium przez wojewodę. Z powyższego przepisu wynika, że wojewoda uzgadnia projekt studium lub projekt jego zmiany w zakresie zadań rządowych, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy, jest zatem ściśle określony. Organ uzgadniający jest zobowiązany do przedstawienia stanowiska zgodnie z posiadanymi kompetencjami. W uzasadnieniu „negatywnego uzgodnienia” Wojewody Lubuskiego nie został jednak wskazany żaden program zadań rządowych, o którym mowa w art. 48 ust. 1 ustawy, a który byłby podstawą do nieuzgodnienia przedłożonego projektu. Przepisy ustawy jednoznacznie określają, iż podstawą uzgodnienia są jedynie programy zawierające zadania rządowe, służące



realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, przyjęte na podstawie art. 48 ust. 3 *ustawy* w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów. Rozporządzenia te, będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego są publikowane w Dzienniku Ustaw RP, są również dostępne na stronie sejmowej [isip.sejm.gov.pl](http://isip.sejm.gov.pl).

Na terenie Gminy Gubin nie został sporządzony program zawierający zadania rządowe, o których mowa w art. 48 ust. 1 *ustawy*. Potwierdza to również rejestr programów rządowych prowadzony na podstawie art. 49 ust. 1 *ustawy* przez Ministra Infrastruktury. Tym samym brak było podstaw do nie uzgodnienia *projektu zmiany Studium*.

Należy zgodzić się z zarzutem, iż przedmiotem uzgodnienia przez wojewodę w związku z art. 11 pkt 7 *ustawy* i art. 4 ust. 2 *ustawy nowelizującej* nie jest zgodność ustaleń studium z przepisami prawa.

Ocena legalności uchwały planistycznej jest obowiązkiem wojewody realizowanym po jej podjęciu przez organy stanowiące gminy i przedłożeniu wojewodzie, zgodnie z art. 90 ust. 1 *ustawy* z dnia 8 marca 1990 r.- o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Ocena ta jest aktem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, nie należy więc do obowiązków realizowanych w ramach współdziałania organów jak: przedstawianie stanowiska, uzgadnianie czy opiniowanie przedkładanych aktów.

Przedstawione powyżej stanowisko uzasadnia przyjęte przez Ministra Infrastruktury rozstrzygnięcie.

Jednak biorąc pod uwagę zarzut naruszenia art. 24 *ustawy w brzmieniu przed 21 października 2010 r.*, podnoszony w zażaleniu Wójta Gminy Gubin, należałoby odnieść się do treści normatywnej tego przepisu.

Art. 24 *ustawy w brzmieniu przed 21 października 2010 r.* stanowi podstawę prawną do dokonania uzgodnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 6 i 7 oraz art. 17 pkt 7 *ustawy*. Stanowi również o tym, iż uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 *kpa* (forma postanowienia) oraz na swój koszt.

Natomiast art. 24 ust. 2 *ustawy w brzmieniu przed 21 października 2010 r.* stanowi o uprawnieniach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku gdy organy, o których mowa w ust. 1 nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie (projekt aktu może być uznany za uzgodniony). Omówione przepisy nie wskazują wprost na obowiązek organów zamieszczania określonych treści w postanowieniu uzgadniającym, określają natomiast konsekwencje ich nie zamieszczania.

Przyjmując, że organ przedstawiając swoje stanowisko (uzgodnienie) powinien być zainteresowany skutecznością dokonanej czynności, należałoby uznać, że jej warunkiem jest, aby w przypadku nie uzgodnienia projektu studium lub planu miejscowego organ wskazał



warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, a także podstawę prawną uzasadniającą ich określenie.

Trudno natomiast zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 24 *ustawy w brzmieniu przed 21 października 2010 r.* poprzez brak określenia podstawy prawnej uzasadniającej określenie warunków uzgodnienia w kontekście poprzedniego zarzutu tj. naruszenia go przez brak określenia warunków uzgodnienia. Pomiedzy tymi zarzutami istnieje sprzeczność logiczna, gdyż tylko w przypadku określenia w postanowieniu warunków uzgodnienia, można zarzucić brak uzasadniającej je podstawy prawnej.

W rozpatrywanej sprawie istotne jest jednak, czy sugerowana przez Wojewodę Lubuskiego konieczność wprowadzenia zmian w ustaleniach studium może być traktowana jako warunek uzgodnienia. Należałoby powrócić w tym przypadku do zakresu uzgodnienia projektu studium przez wojewodę. Warunki uzgodnienia, o ile zostały określone w postanowieniu uzgadniającym, powinny wynikać z określonych w *ustawie* kompetencji organu. W tym przypadku mogłyby dotyczyć konieczności zmian w projekcie studium, o ile jego ustalenia byłyby niezgodne z zadaniami rządowym, o których mowa w art. 48 ust. 1 *ustawy*.

Wskazane w uzasadnieniu postanowienia Wojewody Lubuskiego nieprawidłowości zapisów *projektu zmiany Studium* nie dotyczą jednak niezgodności z programami zadań rządowych, lecz niezgodności z przepisami prawa. Nietrafny okazał się również zarzut Wojewody Lubuskiego sporządzenia *projektu zmiany Studium* w oparciu o uchwałę Nr IV/12/2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XX/97/2008 z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gubin”, w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubuskiego dotyczącym uchwały Nr IV/12/2011, gdyż rozstrzygnięcie to zostało uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim- wyrok z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt.: II SA/Go 237/11.

Ocena podstawy prawnej sporządzenia *projektu zmian Studium* i zgodności ustaleń tego projektu z uchwałami o przystąpieniu do zmiany studium nie należy jednak do zakresu kompetencji wojewody, w postępowaniu mającym na celu uzgodnienie projektu zmiany studium w zakresie zadań rządowych o których mowa w art.48 *ustawy* – w związku z art. 11 pkt 7 *ustawy w brzmieniu przed 21 października 2010 r.*

Odnosząc się do wyjaśnień Wojewody Lubuskiego (pismo z dnia 9 czerwca 2011 r., znak: IB-I.742.19.7.2011.BTot) wskazujących dokument pod nazwą „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” jako podstawę dokonania uzgodnienia należy zaznaczyć, iż dokument ten stanowi strategię państwa mającą na celu poprawę polskiej energetyki - zawiera wytyczne i główne kierunki działania (cele i zadania do zrealizowania) w obszarze energetyki Polski do 2030 r. Dokument „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. w drodze uchwały. W związku z powyższym,



ze względu na brak charakteru normatywnego ww. dokumentu - stanowi on akt wewnętrzny - należy przyjąć, iż nie jest on podstawą do uzgodnienia przez Wojewodę Lubuskiego Studium Gminy w zakresie zadań rządowych, o których mowa w art. 48 ustawy.

Na podstawie art. 144 kpa w sprawach nie uregulowanych w rozdziale 11 kpa do zażaleń mają odpowiednio zastosowanie przepisy dotyczące odwołań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 września 2009 r., sygn. akt.: IV SA/Wa 909/09, stwierdził: „(...)badając legalność zaskarżonego postanowienia wskazać należy również, iż art.138§1 pkt 1 i 2 k.p.a. wyczerpująco określa rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być podejmowane na jego podstawie. W myśl powołanej normy organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżony akt (pkt 1). Uprawniony jest także, by uchylając w całości lub w części rozstrzygnięcie organu niższego stopnia w tym zakresie orzec co do istoty sprawy jak również uchylając w całości rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji umorzyć postępowanie pierwszej instancji (pkt 2)”.

Rozstrzygając o sposobie rozpatrzenia zażalenia Wójta Gminy Gubin należało również uwzględnić obecną treść art. 138 § 2 kpa, tj. „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”.

Biorąc pod uwagę, iż w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą okoliczności, o których mowa powyżej, podjęte zostało rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, poprzez uzgodnienie projektu zmiany Studium.

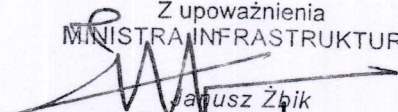
Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono jak w sentencji.

Niniejsze postanowienie jest ostateczne w toku instancji.

Zgodnie z art. 50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), na postanowienie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim za pośrednictwem Ministra Infrastruktury, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Otrzymują:

1. Wojewoda Lubuski;
- ② Wójt Gminy Gubin;
3. A/a.

Z upoważnienia  
MINISTRA INFRASTRUKTURY  
  
Mariusz Żbik  
Podsekretarz Stanu