

Rozstrzygnięcie nadzorcze IG.VI-NC-7042-02/10
Wojewody Opolskiego

z dnia 28 stycznia 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVII/262/09 Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski – w części dotyczącej terenu przedstawionego na rysunku zmiany planu nr 4.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2009 r., Rada Gminy Tarnów Opolski, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XXXVII/262/09 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski.

W dniu 31 grudnia 2009 r., Wójt Gminy Tarnów Opolski przedstawił Wojewodzie Opolskiemu ww. uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru – pismem z dnia 21 stycznia 2010 r. zawiadomił Gminę o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego, dotyczącego wskazanej wyżej uchwały z powodu zmiany (przez Wójta Gminy Tarnów Opolski) granic ww. opracowania względem granic, wyznaczonych przez Radę Gminy Tarnów Opolski na załączniku graficznym (nr 1 i nr 2) do uchwały Nr XVII/129/08 z dnia 12 maja 2008 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski. Jednocześnie, Wojewoda Opolski zapewnił organom Gminy możliwość czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu poprzez składanie wyjaśnień, dotyczących przedstawionych w piśmie zarzutów.

W dniu 26 stycznia 2010 r., Przewodniczący Rady Gminy Tarnów Opolski przekazał organowi nadzoru pismo nr GT-U.7323/P-2/2008/2010 z dnia 25.01.2010 r., w którym wyjaśnił zaistniałą rozbieżność w przebiegu granic planu. Z treści ww. pisma wynika, że powstała ona na etapie sporządzania projektu zmiany planu i nie powinna być traktowana jako przesłanka stanowiąca podstawę do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały końcowej. Przewodniczący Rady Gminy Tarnów Opolski stwierdził (cyt.): „Były to bowiem wyłącznie stosunkowo nieznaczne korekty o charakterze porządkowym i uczyniającym rysunek planu, niewywołujące żadnych konsekwencji w statusie terenów nimi objętych. Przede wszystkim przeprowadzone korekty granic nie zmieniły przeznaczenia ani warunków zagospodarowania terenów, ustalonych w pierwotnym (zmienianym) planie miejscowym”.

Po przeanalizowaniu złożonych wyjaśnień stwierdzam, że wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Nr XXXVII/262/09 z dnia 21 grudnia 2009 r. było uzasadnione, bowiem nastąpiło z powodu naruszenia właściwości organów, upoważnionych do wyznaczania granic obszaru objętego projektem planu na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powołane przepisy stanowią, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. A zatem, kompetencja do ustalania granic przyszłego opracowania należy wyłącznie do rady gminy i wójt, burmistrz (prezydent miasta) jako organ sporządzający projekt planu jest związany tymi ustaleniami w trakcie prowadzonej przez siebie procedury planistycznej.

Przeprowadzona analiza stanu faktycznego sprawy wskazuje, że Wójt Gminy Tarnów Opolski przedłożył Radzie Gminy Tarnów Opolski projekt zmiany planu miejscowego, którego zasięg nie jest zgodny z granicami, wyznaczonymi w uchwale intencyjnej.

Stwierdzono bowiem, że w dniu 12 maja 2008 r., Rada Gminy Tarnów Opolski przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski – w odniesieniu do północno - zachodniej części Tarnowa Opolskiego, w granicach określonych na załączniku graficznym do uchwały Nr XVII/129/08 (załącznik mapowy nr 1 i nr 2). Z przekazanej dokumentacji wynika, że omówiona uchwała nie została zakwestionowana. Zatem zaistniał stan faktyczny, o którym mowa w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 1999 r. sygn. akt IV SA 1407/99: „w sytuacji, gdy uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu nie zostanie zaskarżona, to wówczas obszar objęty pracami planistycznymi zostaje ostatecznie zamknięty”. Po podjęciu ww. uchwały, Wójt Gminy Tarnów Opolski jako organ właściwy do wykonywania prac planistycznych zawiadomił instytucje i organy wymienione w art. 17 pkt 6 i 7 ustawy - o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski (pismo nr GT-U7323/P-02/2008 z dnia 25 lipca 2008 r.) oraz ogłosił o podjęciu tej uchwały w prasie miejscowej, przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty. Organ nadzoru, na podstawie informacji zawartej w dokumentacji planistycznej, przygotowanej przez Wójta Gminy Tarnów Opolski, w szczególności na podstawie rysunku, ukazującego granice i rozmieszczenie terenów, objętych procedurą zmiany planu stwierdził, że zasięg tego opracowania został pomniejszony w stosunku do terenu, wyznaczonego przez Radę Gminy Tarnów Opolski w uchwale Nr XVII/129/08 z dnia 12 maja 2008 r. oraz na załączniku mapowym nr 2. W efekcie, projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski pomijał wymieniony wyżej teren. Dalsza analiza zgromadzonych materiałów prowadzi również do wniosku, że sporządzony przez Wójta projekt dotyczy jednocześnie terenów, które nie zostały objęte uchwałą Nr XVII/129/08 z dnia 12 maja 2008 r. i przedstawione na załącznikach mapowych. Chodzi mianowicie o część działki nr 327/52. Z przedstawionej organowi nadzoru dokumentacji wynika zatem, że ostateczny przebieg granic planu (w części dotyczącej opisanych terenów) został określony w toku sporządzania projektu planu i w tak zmienionym kształcie Wójt Gminy Tarnów Opolski przedstawił go Radzie Gminy do uchwalenia. Bez znaczenia dla przedmiotu sprawy pozostaje fakt, że Rada Gminy Tarnów Opolski stwierdziła konieczność dokonania zmian w przekazanym projekcie, a zaproponowana w ten sposób korekta dotyczyła jedynie uszczegółowienia zawartych w projekcie ustaleń.

W rezultacie dokonanej przez organ nadzoru oceny pod kątem zgodności z prawem uchwały Nr XXXVII/262/09 oraz prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej należy stwierdzić, że dokonanie przez Wójta Gminy Tarnów Opolski opisanej wyżej zmiany w stosunku do granic obszaru określonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tarnów Opolski, stanowi naruszenie właściwości organów, skutkujące stwierdzeniem nieważności części kontrolowanej uchwały. Należy podkreślić, że w świetle przepisów art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - każde naruszenie właściwości organów w trakcie sporządzania określonego aktu planistycznego powoduje stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały w całości lub w części.

Taki sposób działania wójta gminy był przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądów administracyjnych (cytowanych poniżej), wskazujących na niezgodne z prawem wkraczanie przez organ wykonawczy gminy w kompetencję organu stanowiącego tj. rady gminy.

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 22 lutego 2006 r. (sygn. akt II OSK 1144/05) stwierdził (cyt.): „Autonomia planistyczna gminy zezwala gminie na swobodne określanie granic obszaru objętego planem, w tym także na zmianę tych granic, jednakże tego rodzaju stanowisko powinno być wyrażone w formie uchwały, która winna wyraźnie określać na czym wprowadzona zmiana polega i jaki jest dokładnie jej zakres”. **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu** wypowiedział się na ten temat w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Po 211/07 (cyt.): „Do kompetencji organu wykonawczego gminy należy jedynie sporządzenie projektu planu dla terenów jednoznacznie określonych przez radę gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Braki uchwały o przystąpieniu do sporządzenia

projektu planu w tym zakresie nie dają kompetencji organowi wykonawczemu do zastępowania rady i wyznaczania wspomnianych granic". Z kolei, **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku** stwierdził (cyt.): „Organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną, Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien pokrywać się z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 - 2 ustawy o planowaniu u zagospodarowaniu przestrzennym” (wyrok z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 394/08). Sądy odniosły się również do problemu pominięcia części obszaru, uwzględnionego w uchwale o przystąpieniu. W tym miejscu warto powołać wyrok **Naczelnego Sądu Administracyjnego** z dnia 23 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1173/06, (cyt.): „Co do zasady wyłączenie części obszaru z planu na finalnym etapie jego procedowania nie jest możliwe. Oznacza bowiem uchwalenie innego planu niż zapowiedziany uchwałą rady gminy o przystąpieniu do prac nad planem, wątpliwym pozostawiając aktualność dokonanych, prawem wymaganych konsultacji i uzgodnień”, a także wyrok **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu** z dnia 23 października 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 123/07, (cyt.): „Podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko w odniesieniu do części obszaru określonego w niezmienionej uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu i objętego pracami planistycznymi narusza art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym”.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że jeżeli ostateczny przebieg granic planu, w wyniku przeprowadzenia procedury planistycznej winien ulec zmianie, wówczas konieczne jest odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu (lub jego zmiany). Zmiany w tym zakresie może dokonać wyłącznie rada gminy, w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu. W efekcie, granice obszaru objętego planem winny być tożsame z obszarem ujętym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie, poparte powołanym orzecznictwem sądowym, należy wykluczyć możliwość odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, o którą wnosił Przewodniczący Rady Gminy Tarnów Opolski w piśmie nr GT-U.7323/P-2/2008/2010 z dnia 25.01.2010 r.

Jednocześnie stwierdzam, że wadą proceduralną dotknięta jest tylko część uchwały Nr XXXVII/262/09 z dnia 21 grudnia 2009 r., w zakresie dotyczącym terenu, przedstawionego na rysunku nr 4 do ww. uchwały. Stwierdzeniem nieważności zostały zatem objęte zapisy uchwały, stanowiące ustalenia dla terenów, zawarty na rysunku zmiany planu nr 4.

Wobec wykazanej wyżej, niezgodności z prawem części uchwały Nr XXXVII/262/09 Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 21 grudnia 2009 r., orzeczono jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Marek Świetlik
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Geodezji