



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 lipca 2018 r.

Poz. 3016

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.146.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) oraz na podstawie przepisów art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 i 2, art. 27 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 83/2018 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Słowackiego I/05”

Uzasadnienie

Rada Miejska w Przemyślu w dniu 24 maja 2018 r. podjęła uchwałę Nr 83/2018 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Słowackiego I/05”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 czerwca 2018 r.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że część zapisów przedmiotowego planu została uchwalona z istotnym naruszeniem zasad i trybu jego sporządzania.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że zapisy § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały naruszają art. 14, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 27 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.).

W dniu 26 czerwca 2018 r. Prezydent Miasta Przemyśla złożył wyjaśnienia co do ustaleń zawartych w treści planu, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie.

Z kolei stosownie do przepisu z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 PlanZagospU, 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. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 2 ustawy). Art. 17 pkt 1 ustawy wymaga zaś, by organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłosił w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Reguły te - co potwierdza art. 27 ustawy - stosuje się także do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższych regulacji wynika, że rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych. Celem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest przede wszystkim odpowiednie określenie granic obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego, a także poinformowanie o wszczęciu procedury prawodawczej wszystkich zainteresowanych osób.

Oznacza to, że obszar wyznaczony załącznikiem graficznym uchwały o przystąpieniu do sporządzenia (albo zmiany) miejscowego planu zagospodarowania opisuje w sposób graficzny teren, do którego ograniczone muszą być wszelkie normy wprowadzane przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Takie, pierwotne ustalenie granic obszaru objętego planem (bądź jego zmianą) jest wiążące i wyłącznie w tym zakresie terytorialnym obowiązywać mogą normy, które powstaną w wyniku przeprowadzenia procedury prawodawczej wszczynanej uchwałą „przystąpieniową”.

Wykroczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarowo poza granice wyznaczone w uchwale „przystąpieniowej”, skutkować winno stwierdzeniem nieważności planu jako nieopowiedzonego w odpowiednim zakresie uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mimo tak określonych wymogów ustawowych, ustalenia uchwały Nr 83/2018 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Słowackiego I/05” w zakresie treści § 2 ust. 1 pkt 2 dokonujące zmiany zapisu § 2 ust. 1 zagospodarowania terenów objętych planem w granicach złoża gazu ziemnego „Przemyśl” GZ 4610, obszaru i terenu górniczego „Przemyśl – 1” oraz aglomeracji Przemyśl - uchwały Nr 191/2006 z dnia 20 października 2006 r. dotyczą większego obszaru, niż wyznaczony uchwałą Nr 32/2016 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego „Słowackiego I/05”, zmienianej uchwałą Nr 82/2018 z dnia 24 maja 2018 r.

W sposób istotny naruszona została tym samym procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co - zgodnie z art. 28 ustawy - powodować musi stwierdzenie nieważności uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 art. 27 ustawy.

Następnie organ nadzoru zauważa, że wprowadzenie zmian określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały, do treści zmienianej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Słowackiego I/05”, w zakresie dodania załącznika stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, jest niewłaściwe, gdyż w rzeczywistości stanowi ono rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany planu, jest więc wyłącznie załącznikiem do przedmiotowej uchwały, nie stanowiącym integralnej części zmienianego planu która winna być wprowadzona do tekstu jednolitego planu miejscowego. Każda zmiana planu miejscowego zgodnie z dyspozycją art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym winna nastąpić w trybie w jakim są one uchwalane. W konsekwencji rozstrzygnięcie uwag do projektu planu, stosownie do przepisu art. 20 ww. ustawy, może stanowić jedynie załącznik do uchwały zmieniającej plan zagospodarowania przestrzennego tj. uchwały Nr 83/2018.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera żadnego rozróżnienia w zakresie procedury planistycznej dotyczącej charakteru dokonywanych zmian w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji oznacza powyższe, że wszystkie zmiany planu miejscowego muszą być dokonane z zachowaniem procedury planistycznej, w tym m.in. wymogów określonych w art. 14 ust. 1 i 2 PlanZagospU. Brak jest podstaw do dokonania zmian, nawet jednostkowych z pominięciem procedury planistycznej określonej w art. 17 PlanZagospU.

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiący jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów.

Istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego skutkuje uchynieniem uchwały w całości lub w części. Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 28 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1287/11 wadliwość dotycząca tylko niektórych ustaleń planu nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu. Zdaniem organu nadzoru wadliwość wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym postanowień planu nie pozbawia go tego, aby funkcjonował w pozostałej swej części.

Wyraźną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Pamiętać przy tym należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miejską w Przemyślu uchwała Nr 83/2018 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Słowackiego I/05 – narusza w części w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart