



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 5 lutego 2024 r.

Poz. 967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.61.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr **LXVIII/533/23 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 30 listopada 2023 r.**, w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Tolkmicku, powołując się na art. 20 w związku z art. 14 ust. 8, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17, art. 29 i art. 34 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej zwana ustawą, przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na uchwałę Nr LV/384/18 z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki w gminie Tolkmicko, uchwałę Nr LVII/407/18 z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki w gminie Tolkmicko, uchwałę Nr LXVII/525/23 z dnia 26 października 2023 roku w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale Nr LV/384/18 z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki w gminie Tolkmicko oraz uchwałę Nr LXVII/524/23 z dnia 26 października 2023 roku w sprawie korekty załącznika graficznego do uchwały Nr LVII/407/18 z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki w gminie Tolkmicko, obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z uchwałą Nr LII/423/14 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 30 września 2014 r., podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie, dalej zwaną uchwałą lub kwestionowaną uchwałą.

Przedmiotem kwestionowanej uchwały jest uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki.

Gmina realizując przysługujące jej władztwo planistyczne ma prawo uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale jedynie przy zachowaniu zasad i trybu jego sporządzania określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z analizy przekazanej do oceny uchwały wraz z załącznikami i przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, odnoszącym się do trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zasad sporządzania miejscowego planu.

Na wstępie należy wskazać, iż stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania m.in. planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich

sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania ustawodawca wymaga, aby owo naruszenie miało charakter istotny. Do kategorii „istotnych” naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Pod pojęciem „trybu sporządzania” planu należy rozumieć sekwencję czynności, które podejmują kolejno organy gminy celem doprowadzenia do uchwalenia planu. poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 listopada 2023 r. II SA/Łd 775/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 678/19).

Tryb uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został określony w art. 17 ustawy i odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy. Ustawa reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy). Uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest więc ostatnią czynnością procesu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nich ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt: II OSK 215/08, z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt. 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08).

Kwestionowana uchwała dotyczy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Tolkmicku Nr LII/423/14 w Tolkmicku z dnia 30 września 2014 r. W świetle podjętych uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian, o których mowa na wstępie, zmianą objęte miały zostać tereny oznaczone symbolami 3F.05.ZU, 2F.07.MU, 2F.08.MU, 3F.13.RM, 3F.29.MU, 5G.03.MU, 5G.24.R, 5G.28.R, 2F.06.MU oraz 4F.01.R.

Mając na uwadze przywołane powyższej ustalenia uchwał o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, zwane dalej uchwałami intencyjnymi, a także tytuł kwestionowanej uchwały oraz powołany art. 27 ustawy w podstawie prawnej podjętych uchwał, należy stwierdzić, iż w tym przypadku Rada Miejska w Tolkmicku sposób skuteczny zainicjowała sporządzenie zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego obręb geodezyjny Kamionek Wielki, przyjętego uchwałą Nr LII/423/14 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 30 września 2014 r. w zakresie szczegółowo wymienionych ustaleń, które tą zmianą planu zostały objęte.

Analiza wprowadzanych kwestionowaną uchwałą zmian w uchwale Nr LII/423/14 Rady Miejskiej w Tolkmicku, polegających na wprowadzeniu dodatkowych postanowień oraz zmianie dotychczasowych postanowień wykazała, iż dotyczą one również obszarów nieobjętych uchwałami intencyjnymi (Nr LV/384/18 oraz Nr LVII/407/18 Rady Miejskiej w Tolkmicka):

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały i oznaczenia granicy morskiej przystani rybackiej na rysunku planu dotyczą obszaru nieobjętego uchwałami intencyjnymi – teren KW.03, dodatkowo należy wskazać, iż dodana lit. h w § 6 pkt 12 uchwały już istnieje i została zdefiniowana jako „szlak turystyczny”;
- § 3 ust. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 8 uchwały dotyczą przepisów ogólnych odnoszących się do całego obszaru zmienianego planu, w tym także terenów nieobjętych uchwałami intencyjnymi;

- § 3 ust. 1 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 uchwały dotyczącej zmiany granic pasa nadbrzeżnego obejmującego pas techniczny i pas ochronny oraz skorygowanego na rysunku planu ich przebiegu, poza częścią terenów objętych uchwałami intencyjnymi, obejmują również tereny położone poza granicami uchwał intencyjnych (większość), przy czym pas techniczny w całości leży poza ich granicami;
- § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały zawierający skorygowane, w wyniku uzgodnień, ustalenia dotyczące obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz określenie ich zasięgu na rysunku planu, dotyczy, poza fragmentem terenu 2F.06.MU terenów nieobjętych uchwałami intencyjnymi;
- § 3 ust. 1 pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 15 oraz pkt 17 dotyczą terenów nieobjętych uchwałami intencyjnymi.
- § 3 ust. 1 pkt 18 oraz pkt 19 uchwały (odnoszące się do zmiany § 35 ust. 11 lit. a uchwały zmienianej), przed zmianą dotyczyły też innych terenów niż teren 3F.42.MU (wydzielony z terenu 3F.05.ZU), nieobjętych uchwałą intencyjną (3F.07.MU, 3F.08.MU, 3F.10.MU, 3F.15.MU, 3F.16.MU, 3F.17.MU, 3F.18.MU, 3F.28.MU, 3F.29.MU, 3F.30.MU, 3F.31.MU, 3F.32.MU), natomiast ustalenia pkt 9 § 3 ust. 1 przed zmianą dotyczyły również innych terenów (2F.01.MU, 2F.03.MU, 2F.04.MU) nieobjętych uchwałami intencyjnymi;

Ponadto należy wskazać, iż w pkt 19 (pierwszym) § 3 ust. 1 wprowadzone zostały zmiany do nieistniejącego przepisu, gdyż § 35 uchwały Nr LII/423/14 składa się z 4 ustępów oraz ich rozwinięć w postaci punktów. Powyższe uwagi dotyczą również pkt 18 § 3 ust. 1;

- § 3 ust. 1 pkt 19 (drugi) uchwały (odnoszący się do zmiany § 44 ust. 3 uchwały zmienianej), polegające na dodaniu punktu 3 do obowiązujących przepisów, dotyczy terenów nieobjętych uchwałami intencyjnymi;
- również § 3 ust. 1 pkt 20 oraz pkt 23 uchwały dotyczą odpowiednio poza terenem 4F.01.R terenu 4F.06.R oraz poza terenem 4F.12.MU (powstałego z terenu 4F.01.R) również terenu 4F.02.MU i 4F.11.MU, nieobjętych uchwałami intencyjnymi.

Tym samym treść wskazanych wyżej ustaleń § 3 ust. 1 uchwały, wykracza poza zakres zmiany planu miejscowego określony w uchwałach inicjacyjnych.

Organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności zgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy oraz w przypadku zmiany planu miejscowego z art. 27 ustawy.

Sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwałach intencyjnych, doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy została przeprowadzona również w odniesieniu do innych terenów aniżeli określały uchwały intencyjne (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy); naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym zakresie (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17 stwierdził: „Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęta uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”

Należy jednocześnie podkreślić, iż postanowienia § 3 ust. 1 pkt 16, pkt 21 (odnoszącego się do zmiany tytułu § 43 zmienianej uchwały), pkt 22 (odnoszącego się do zmiany § 43 poprzez dodanie ust. 2a do zmienianej uchwały), pkt 18 (odnoszącego się do zmiany § 43 ust. 4 pkt 1 zmienianej uchwały), pkt 20 (odnoszącego się do zmiany tytułu § 46 zmienianej uchwały) oraz pkt 21 (odnoszącego się do zmiany § 46 ust. 2 pkt 1 lit. d zmienianej uchwały), nie wprowadzają nowych ustaleń dla terenów nieobjętych uchwałami intencyjnymi,

ale również są nieprawidłowe ze względu na przyjętą metodę wprowadzania zmian do uchwały w sprawie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W uchwalonej zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zostały naruszone również zasady jego sporządzania. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej, co wynika z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) część graficzna planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego wraz z legendą zawierającą oznaczenia na tym wyrysie. Tymczasem umieszczony na rysunku zmiany planu, stanowiący załącznik Nr 1 do kwestionowanej uchwały, wyrys jest nieaktualny, nieuwzględniający uchwały Nr XLIX/379/2022 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Tolkmicko, w wyniku której wprowadzono możliwość zabudowy na części terenów 4F.01.R, 3F.05.ZU, 5G.24.R., 5G28.R. Ponadto nie oznaczono na nim granic obszaru objętego projektem zmiany planu miejscowego zgodnie z treścią uchwał intencyjnych, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W związku z tym, iż zostały naruszone zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w sposób istotny tryb sporządzania planu, a zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXVIII/533/23.

W ocenie organu nadzoru, mając na uwadze charakter wprowadzonych zmian oraz treść uchwały zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zdaniem organu nadzoru bowiem fragmentaryczne stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały, ograniczone jedynie do terenów nieobjętych uchwałami intencyjnymi, prowadziłyby do istotnej ułomności i niekompletności aktu. Należy tu mieć na uwadze bowiem, że wadliwość procedury dotknęła większość postanowień kwestionowanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurski
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski