



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 23 sierpnia 2012 r.

Poz. 1710

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 48/2012 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/95/12 Rady Gminy w Książkach z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Brudzawki.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Książkach w dniu 13 lipca 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/95/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Brudzawki, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647) oraz 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.).

Uchwała została przesłana Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu dnia 17 lipca 2012 r., natomiast dokumentacja prac planistycznych, stosownie do art. 20 ust. 2 cyt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, została przekazana organowi nadzoru pismem z dnia 20 lipca 2012 r., znak: RG.6722.1.1.2012 (wpływ do tut. Urzędu dnia 26 lipca 2012 r.).

Obowiązkiem organu nadzoru kontrolującego prawidłowość podjęcia uchwały, poza prawidłowym przeprowadzeniem postępowania nadzorczego, w przypadku stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały organu samorządu terytorialnego jest wykazanie że jej treść lub tryb podjęcia rzeczywiście istotnie narusza prawo, a ewentualne naruszenie miało znaczący wpływ na treść podjętej uchwały (vide: wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r. sygn. akt I OSK 754/10).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Rady Gminy w Książkach, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647) – w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r. organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów:

- 1) art. 17 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 14 ust. 1 i 2 tej ustawy;
- 2) art. 17 pkt 1 ww. ustawy.

Dnia 2 sierpnia 2012 r. Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały (zawiadomienie znak: WI.III.4131. 2.30.2012).

AD. 1. Dokonana przez organ nadzoru analiza uchwały z dnia 10 marca 2009 r. Rada Gminy w Książkach Nr XXXI/131/09 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykazała, że granice obszaru wyznaczonego na załączniku graficznym stanowiącym, zgodnie z treścią § 2 uchwały jej integralną część, różnią się od ostatecznego przebiegu granic wyznaczonych na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały z dnia 13 lipca 2012 r. Nr XXIII/95/12 Rada Gminy w Książkach w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Brudzawki - zgodnie z zapisem § 2 tej

uchwały. W wyniku porównania przebiegu granic zaznaczonych na załącznikach graficznych do obu uchwał organ nadzoru stwierdził, że granice te nie są tożsame. Przeprowadzona analiza załączników do przedmiotowych uchwał znajdujących się w dokumentacji prac planistycznych wykazała, że w trakcie sporządzania projektu uchwały dokonano korekt granic opracowania.

Ustawowe wymogi dotyczące uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikają z przepisu art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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. Uchwała zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzenia planu dla określonego w niej obszaru oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny, przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. W myśl art. 17 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, wyłącznym przedmiotem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wszczęcie procedury planistycznej oraz określenie - w załączniku graficznym - granic obszaru jakiego będą dotyczyć ustalenia przyszłego planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 powołanej wyżej ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W ocenie organu nadzoru stosując powyższe regulacje przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, która zezwala organowi wykonawczemu gminy na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu miejscowego i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej (zgodnie z art. 17 cyt. ustawy) i zdaniem organu nadzoru uchwała ta, a dokładniej jej załącznik graficzny w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty planem miejscowym. Istnieje możliwość zmiany obszaru projektem planu miejscowego ale muszą to być działania podjęte przez właściwy organ i we właściwym trybie. Ustawodawca w poszczególnych regulacjach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozstrzyga jakie czynności związane z planowaniem przestrzennym wykonuje rada gminy a jakie organ wykonawczy. Zmiany obszaru objętego projektowanym planem zagospodarowania przestrzennego dokonuje wyłącznie Rada Gminy w drodze zmiany uchwały intencyjnej. Zatem wymienione działania nie mogą zostać podjęte dowolnie i uznaniowo przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w trakcie realizacji procedury planistycznej, bowiem działania te stanowią istotne naruszenie prawa.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadzają szczególnych wymagań, co do techniki sporządzania załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy przyjąć, że wyznaczone w nim granice obszaru wskazanego w części opisowej uchwały muszą być maksymalnie precyzyjne, aby uniknąć wątpliwości, czy dana nieruchomość podlega ustaleniom przyszłego planu (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, str. 145, wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II OSK 964/10). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej jej załącznik stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach terenu, do którego mają odnosić się ustalenia planu. Zgodnie, bowiem z treścią art. 14 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę opisu obszaru objętego projektem planu, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (vide: wyrok WSA z dnia 29 września 2010 r., II SA/Łd 759/10). Organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1-2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (vide: wyrok WSA z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08).

Zmiany obszaru objętego projektowanym planem miejscowym może dokonać rada gminy w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, co w rozpatrywanym przypadku nie miało miejsca. Zatem działania te muszą być podjęte przez właściwy organ

i we właściwym trybie. Kompetencja do ustalania granic przyszłego opracowania należy wyłącznie do rady gminy i wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ sporządzający projekt planu jest związany tymi ustaleniami w trakcie prowadzonej procedury planistycznej.

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego w szczególności art. 17 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które należy uznać jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i właściwości organów w tym zakresie - art. 28 ust. 1 ww. ustawy.

AD. 2. Organ nadzoru zwraca uwagę, że organ wykonawczy gminy, ogłaszając o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób niezgodny z regulacją określoną w art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uniemożliwił podmiotom biorącym udział w procedurze planistycznej składanie wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszając tym samym prawa określone w art. 6 ust. 2 tej ustawy.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Treść „Ogłoszenia” o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opublikowanego w prasie miejscowej i „Zawiadomienia” na stronie BIP-u Urzędu Gminy w Książkach różnią się od treści „Obwieszczeń” wywieszonych na tablicach ogłoszeń Urzędu Gminy w Książkach i w sołectwie Brudzawki - powyższe dotyczy terminu składania wniosków. W „Ogłoszeniu” i „Zawiadomieniu” określono termin składania wniosków do planu nie krótszy niż „21 dni”, w pozostałych „Obwieszczeniach” wyznaczono termin składania wniosków do planu „do dnia 12 kwietnia 2010 r.”. Ponadto organ sporządzający plan miejscowy nie zachował ustawowego terminu 21 dni na składanie wniosków do planu od dnia ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, bowiem w prasie miejscowej – Gazecie Pomorskiej – „Ogłoszenie” zostało zamieszczone dnia 25 marca 2012 r. Zatem 14 kwietnia 2012 r. był ostatnim dniem na składanie wniosków do planu. Natomiast „Obwieszczenie” zostało wywieszone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Książki i w sołectwie Brudzawki w dniu 23 marca 2012 r. z terminem składania wniosków wyznaczono do dnia 12 kwietnia 2012 r.

W ocenie organu nadzoru w przytoczonym przypadku doszło do naruszenia art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które należy uznać jako naruszające w sposób tryb sporządzania planu miejscowego - art. 28 ust. 1 cyt. ustawy.

Organ nadzoru zwraca uwagę na brak możliwości dokonania oceny zgodności podlegającego ocenie planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Książki. W związku z powyższym wezwano Radę Gminy w Książkach (pismo z dnia 2 sierpnia 2012 r. znak WL.III.4131.2.30.2012) do przedłożenia wypisu i wyciągu z ww. studium. Przekazane drogą e - mailową materiały nie stanowią materiałów, o które wystąpił organ nadzoru. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na treść art. 88 przywołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Procedura uchwalania miejscowego planu jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwała w sprawie miejscowego planu podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA w Warszawie z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08). W ocenie organu nadzoru miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wsi Brudzawki uchwalony uchwałą nr XXIII/95/12 Rady Gminy w Książkach z dnia 13 lipca 2012 r. naruszono właściwość organu zasady sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru mając na względzie wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu uchybienia przepisom prawa oraz ich charakter uznał, że podniesione uchybienia są na tyle istotne, że stanowią podstawę do

wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały nr XXIII/95/12 Rady Gminy w Książkach z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Brudzawki.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia w całości z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes