



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 października 2015 r.

Poz. 4349

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.69.22.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/123/2015 Rady Gminy Lubin z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubin dla obrębu Miłoradzice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199) oraz w związku z uchwałą Nr XX/139/2011 Rady Gminy Lubin z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubin, Rada Gminy Lubin podjęła uchwałę Nr XXIII/123/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubin dla obrębu Miłoradzice.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 października 2015 r. pismem Nr OR.0711.46.2015 z dnia 1 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199) – zwaną dalej „ustawą”, poprzez brak przedstawienia Radzie Gminy Lubin wszystkich nieuwzględnionych uwag w toku procedury planistycznej.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi

kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Natomiast w sposób odmienny traktowane jest naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, gdyż dla zaistnienia skutku w postaci stwierdzenia nieważności planu, naruszenie to musi mieć charakter istotny w kontekście uregulowań samego planu.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego, analiza dokumentacji planistycznej wykazała, że do projektu przedmiotowego planu miejscowego uwagi złożyło 14 podmiotów. Jednym z tych podmiotów było Starostwo Powiatowe w Lubinie, którego uwaga dotyczyła pasa drogi powiatowej nr 1233D oznaczonej na rysunku planu symbolem KDZ1 – tereny dróg publicznych klasy Z. Wójt Gminy Lubin prowadząc postępowanie planistyczne rozpatrzył wszystkie uwagi wniesione do planu, w tym również uwagę wniesioną przez Starostwo Powiatowe w Lubinie. Uwaga została przez organ wykonawczy nieuwzględniona z uwagi na wcześniejsze uzgodnienia projektu planu z zarządcą dróg powiatowych. Następnie projekt planu miejscowego został przedłożony Radzie Gminy Lubin wraz z listą nieuwzględnionych uwag przez Wójta gminy Lubin. Jednakże, przekazana lista nie zawierała w swojej treści informacji o sposobie rozpatrzenia uwagi wniesionej przez Starostwo Powiatowe w Lubinie. Tym samym, Radzie Gminy Lubin nie zostały przekazane wszystkie nieuwzględnione uwagi wniesione do projektu planu miejscowego zgodnie z art. 17 pkt 14 ustawy, co w konsekwencji doprowadziło do braku możliwości rozpatrzenia przez Radę uwagi Starostwa Powiatowego w Lubinie w myśl art. 20 ust. 1 ustawy (załącznik nr 2 do uchwały Nr XXIII/123/2015 nie zawiera rozstrzygnięcia co do sposobu rozpatrzenia przez Radę uwagi Starostwa Powiatowego w Lubinie).

Tymczasem należy zauważyć, że tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi cykl sekwencji, jakie podejmowane są przez organy gminy, skonkretyzowane szczegółowo w art. 17 ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 603/13). Wśród określonej sekwencji czynności podejmowanych w trakcie procedury planistycznej uchwalania planu ustawodawca zawarł także udział czynnika społecznego. Zgodnie bowiem z pkt 11 tego artykułu organ wykonawczy gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu. Następnie organ wykonawczy gminy rozpatruje uwagi do projektu planu, wniesione przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od upływu terminu ich składania (pkt 12). Wymaga jednocześnie zauważenia, że wniesienie określonych uwag do projektu planu nie gwarantuje pozytywnego ich rozpatrzenia przez organy gminy na etapie procedury planistycznej. Wskazać bowiem należy, że uwaga o jakiej mowa w art. 18 ustawy nie jest środkiem swoistego zaskarżenia projektu planu i nie pełni ona takiej funkcji jak przewidziane w uprzednio obowiązującym stanie prawnym regulowanym ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) zarzuty i protesty. Zgodnie z art. 18 ustawy uwagę może wnieść każdy kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie wyłożonego planu bez wykazywania swojego interesu w zgłoszeniu uwagi, która w istocie stanowi jedynie wyrażenie krytycznego stanowiska względem ustaleń projektu planu. Zgodnie z pkt 13 organ wykonawczy wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Według pkt 14 kolejną czynnością organu wykonawczego jest przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. Z kolei art. 20 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

Z przedstawionych regulacji wynika zatem, że radzie gminy należy przedłożyć projekt uchwały wraz z listą uwag, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy. Ustawa wprost wskazuje, że ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego. Najpierw uwagi rozpatruje organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić lub też nie. W przypadku nieuwzględnienia uwag przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decydujące stanowisko ustawodawca co do wniesionej uwagi przypisał radzie gminy. Wprowadzony w art. 20 ustawy

wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie rozstrzygnięcia nieuwzględnionych przez wójta uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Rada ma bowiem uprawnienia do uwzględnienia uwagi odrzuconej uprzednio przez wójta. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia funkcjonalna i systemowa prowadzi do wniosku, że dla zachowania tej gwarancji rozpatrzenie uwag przez radę powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Zatem choć norma prawna tego wyraźnie nie wskazuje, w judykaturze przyjęto, że stanowisko rady musi mieć charakter merytoryczny i musi mu towarzyszyć ocena zasadności uwagi. W wyniku takiej oceny rada może podzielić stanowisko organu wykonawczego i uwagę odrzucić ale też może ją uwzględnić. Każda z uwag powinna być na sesji odczytana ze wskazaniem na rysunku planu terenu, którego dotyczy, powinno być przedstawione stanowisko wójta z uzasadnieniem dla odrzucenia uwagi, w rezultacie czego uwaga może być przedmiotem dyskusji. Ponadto każda z uwag powinna być indywidualnie rozpatrzona i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag rozstrzygniętych przez radę. Przyjmuje się, że tylko takie działanie prowadzi do zachowania dwustopniowego trybu rozpatrzenia uwag przewidzianych w ustawie (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r.- sygn. akt IV SA/Wa 199/10 oraz w Gdańsku w wyroku z dnia 24 października 2012 r.- sygn. akt II SA/Gd 356/12).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 337/10), odnosząc się wprawdzie do rozpatrywania uwag wniesionych do projektu studium, ale pozostaje to aktualne również w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze sporządzania studium i stwarza jedną z możliwości wpływania na treść studium.” Podobnie w przedmiotowej sprawie, rozpatrzenie przez Radę przedstawionej uwagi Starostwa Powiatowego w Lubinie nieuwzględnionej przez organ wykonawczy stwarzało temu podmiotowi wnoszącemu możliwość wpływu na treść przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne uwzględnienie przez Radę tej uwagi powodowałoby bowiem zmianę zapisów planu zgodnie z wolą tego podmiotu. Z kolei odstąpienie od przedstawienia Radzie do rozpatrzenia wniesionej uwagi przez Starostwo Powiatowe w Lubinie spowodowało, że pozbawiono podmiot wnoszący uwagę jego ustawowego uprawnienia do udziału w procedurze planistycznej, poprzez dwuetapową procedurę rozpatrywania wniesionych uwag do projektu planu miejscowego.

Mając z kolei na uwadze treść wniesionej uwagi przez Starostwo Powiatowe w Lubinie co do pasa drogowego drogi powiatowej nr 1233D i jej ewentualny wpływ na rozwiązania przyjęte w planie, należy stwierdzić, że wadliwość polegająca na nieprzedstawieniu tej uwagi do rozstrzygnięcia przez Radę ma charakter istotny ponieważ prowadzi do sytuacji, w której nie można wykluczyć, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania planu

Za stwierdzeniem nieważności całości planu przemawia natomiast fakt, że uwaga, która nie została przekazana do rozstrzygnięcia przez Radę dotyczyła ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KDZ1, stanowiącym drogę powiatową nr 1233D, znajdującą się w centrum obszaru objętego planem miejscowym i łączącą miejscowość Miłoradzice z pozostałymi miejscowościami w Gminie Lubin. Droga oznaczona symbolem KDZ1 stanowi jednocześnie główny ciąg komunikacyjny w miejscowości Miłoradzice. Stwierdzenie zatem nieważności uchwały Nr XXIII/123/2015 wyłącznie w zakresie wspomnianego terenu KDZ1 z pozostawieniem ustaleń dla pozostałych objętych planem terenów, spowodowałoby zmianę intencji Rady uchwalającej plan dla miejscowości Miłoradzice oraz brak możliwości jego prawidłowego wykonania, jak również ograniczałoby integralność rozwiązań przyjętych w planie w zakresie określenia powiązań układu komunikacyjnego obszaru objętego planem z układem zewnętrznym.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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 Dolnośląski:
T. Smolarz