



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 stycznia 2012 r.

Poz. 58

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.1.69.2011.AŁ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2012 r.

Przewodnicząca Rady Gminy Lubsza

Janina Wcisło

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIV/97/2011 Rady Gminy Lubsza z dnia 24 listopada 2011 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza dla obrębu Lubsza dz. nr 572 i części dz. nr 571/1 i 571/2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2011 r. Rada Gminy Lubsza, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr XIV/97/2011 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza dla obrębu Lubsza dz. nr 572 i części dz. nr 571/1 i 571/2.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych do tej uchwały została przedstawiona Wojewodzie Opolskiemu w dniu 6 grudnia 2011 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru, pismem z 29 grudnia 2011 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Gminę o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z powodu naruszenia właściwości organów, o jakich mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uchwalenie zmian w planie na obszarze, którego Rada Gminy Lubsza nie ujęła w uchwale nr XXI/152/2008 z 19 czerwca 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza. Ponadto wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. naruszenia art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 ze zmianami), poprzez sporządzenie i wyłożenie do publicznego wglądu projektu planu, gdy zmiana studium gminy Lubsza w zakresie wyżej wymienionych terenów jeszcze nie obowiązywała. Tym samym Wojewoda Opolski zapewnił organom Gminy możliwość czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

Po przeanalizowaniu dokumentów stwierdzam, że wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uchwały nr XIV/97/2011 z dnia 24 listopada 2011 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 lub 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 Lubsza przedłożył Radzie Gminy Lubsza projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza, którego zasięg nie jest zgodny z granicami, wyznaczonymi w uchwale intencyjnej.

Stwierdzono bowiem, że w dniu 19 czerwca 2008 r., Rada Gminy Lubsza przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza w odniesieniu do obrębów: Myślborzyce dz. nr 100/1, 101, 107, 46, Lubsza dz. nr 710/1, 722, 734, 571/2, 572, 304/1, 304/4, 304/6, Michałowice dz. nr 160/3, 165/1, 204/3, 240/1, 152, Czepielowice dz. nr 468/1, w granicach określonych na załącznikach graficznych nr 1, 2, 3, 4, 5 do uchwały (w dokumentacji prac planistycznych znajduje się tylko załącznik nr 1). Z przekazanej dokumentacji wynika, że omówiona uchwała nie została zakwestionowana. Zatem zaistniał stan faktyczny, o którym mowa w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06 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 Lubsza, jako organ właściwy do wykonywania prac planistycznych, ogłosił o podjęciu tej uchwały w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie wymieniając tylko obręb Lubsza dz. nr 571/2 i 572. Następnie zawiadomił instytucje i organy wymienione w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o podjęciu uchwały nr XXI/152/2008 z 19 czerwca 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza przekazując uchwałę łącznie z załącznikami od nr 1 do nr 5. W dalszej kolejności przedłożył wyżej wymienionym instytucjom i organom do zaopiniowania i uzgodnienia projekt miejscowego planu dla obrębu Lubsza bez dokładnego oznaczenia terenu objętego zmianami czyli bez wymieniania numerów działek ewidencyjnych. Następnie ogłosił w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza dla obrębu Lubsza oraz przedłożył do uchwalenia zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza dla obrębu Lubsza dz. nr 572 i części dz. nr 571/1 i 571/2.

Organ nadzoru, na podstawie informacji zawartych w dokumentacji planistycznej przygotowanej przez Wójta Gminy Lubsza, stwierdził, że zasięg tego opracowania został pomniejszony w stosunku do terenu, wyznaczonego przez Radę Gminy Lubsza w uchwale nr XXI/152/2008 z 19 czerwca 2008 r. (dot. obrębów: Myślborzyce dz. nr 100/1, 101, 107, 46, Lubsza dz. nr 710/1, 722, 734, 304/1, 304/4, 304/6, Michałowice dz. nr 160/3, 165/1, 204/3, 240/1, 152, Czepielowice dz. nr 468/1), i równocześnie został powiększony o dz. nr 571/1 obręb Lubsza, która w uchwale intencyjnej nie została ujęta.

Z przedstawionej organowi nadzoru dokumentacji wynika zatem, że ostateczny przebieg granic planu został określony w toku sporządzania projektu planu i w tak zmienionym kształcie Wójt Gminy Lubsza przedstawił go Radzie Gminy do uchwalenia.

W rezultacie dokonanej przez organ nadzoru oceny pod kątem zgodności z prawem uchwały nr XIV/97/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. oraz prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej należy stwierdzić, że dokonanie przez Wójta Gminy Lubsza opisanej wyżej zmiany w stosunku do granic obszaru określonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza, stanowi naruszenie właściwości organów, skutkujące stwierdzeniem nieważności 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.

Naczelny 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 z dnia 04 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 07 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). Skorygowanie uchwały o przystąpieniu 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.

Ponadto zdaniem organu nadzoru istotnie naruszono tryb sporządzania planu miejscowego określony w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 17 pkt 4 wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, który na podstawie art. 15 ust. 1 tej ustawy, winien być zgodny z zapisami studium.

Rada Gminy Lubsza w sentencji przedmiotowej uchwały stwierdziła zgodność planu miejscowego z cyt.: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubsza uchwalonego uchwałą Rady Gminy Lubsza. W zapisie tym nie zostało sprecyzowane o jaką uchwałę chodzi, jednakże z uwagi na równoczesne przedstawienie Wojewodzie Opolskiemu uchwały nr XIV/96/2011 Rady Gminy Lubsza z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza, która została podjęta w wyniku przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza uchwałami Rady Gminy Lubsza z 20 maja 2010 r. nr XLIX/324/2010 i nr XLIX/322/2010 obejmującymi swym zasięgiem m.in. obręb Lubsza dz. nr 571/2, 572, stwierdzono, że chodzi o uchwałę nr XIV/96/2011 Rady Gminy Lubsza z dnia 24 listopada 2011 r.

Na etapie sporządzania projektu planu powyższe studium jeszcze nie obowiązywało. Dokumentuje to fakt, iż wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, zgodnie z przekazaną dokumentacją planistyczną wraz z przedmiotową uchwałą, odbyło się w dniach od 19 maja 2011 r. do 30 czerwca 2011 r.

Trudno uznać za prawidłową taką kolejność działań, w których najpierw przystępuje się do sporządzania projektu planu w sytuacji, gdy brak jest jeszcze ostatecznej wersji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego potwierdzonego uchwałą o jego zmianie. Skoro bowiem studium stanowi podstawę i punkt wyjścia dla jakichkolwiek dalszych prac planistycznych, to trudno zgodzić się z praktyką, która w rzeczywistości zamiast uzyskać zgodność zapisów planu do tekstu obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w rzeczywistości dostosowuje ustalenia studium do postanowień projektu planu.

Wobec powyższego naruszono art. 17 pkt 4 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wobec wykazanej wyżej, niezgodności z prawem uchwały nr XIV/97/2011 Rady Gminy Lubsza z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubsza dla obrębu Lubsza dz. nr 572 i części dz. nr 571/1 i 571/2, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zmianami), 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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Marek Świątlik

Otrzymują:

1. Przewodnicząca Rady Gminy Lubsza – Janina Wcisło
ul. Brzeska 19, 49-313 Lubsza

2. a/a

Do wiadomości:

3. Wójt Gminy Lubsza – Bogusław Gąsiorowski
ul. Brzeska 19, 49-313 Lubsza

4. Wydział Nadzoru i Kontroli (w miejscu)

+ uchwała nr XIV/97/2011 Rady Gminy Lubsza z dnia 24 listopada 2011 r.