



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 stycznia 2022 r.

Poz. 169

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.320.2021 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 stycznia 2022 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 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 16 ust. 4, ust. 9 w zakresie treści „§15 ust. 2 pkt 1” uchwały Nr LVI/1180/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 321/2/2021 – I „Ogrody Staromiejskie” w Rzeszowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2021 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 321/2/2021 – I „Ogrody Staromiejskie” w Rzeszowie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o p.z.p."

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje 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 o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy

oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia - powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały Nr LVI/1180/2021 Rady Miasta Rzeszowa oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania określonego w przepisach ustawy o p.z.p. w zakresie zapisów § 16 ust. 4 i 9.

W dniu 6 lipca 2021 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 321/2/2021 „Ogrody Staromiejskie” w Rzeszowie. Obszar opracowania MPZP został określony w załączniku do ww. uchwały. Z tegoż załącznika graficznego wynika, iż nie obejmuje on swym zakresem terenu oznaczonego symbolem 10MWs na rysunku obowiązującego planu stanowiącego załącznik do uchwały XXVIII/6/2000 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 25 stycznia 2000 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 5/2/96 „Staromiejskie Ogrody” w Rzeszowie. W konsekwencji przepisy końcowe, normujące sytuację obowiązującego Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 5/2/96 „Staromiejskie-Ogrody” w Rzeszowie uchwalonego uchwałą NR XXVIII/6/2000 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 25 stycznia 2000 r. zawarte w Rozdziale 3 w ust. 4, odnoszące się do przepisu § 15 ust. 1 oraz w ust. 9, odnoszące się do przepisu § 15 ust. 2 pkt 1 ww. uchwały Nr XXVIII/6/2000, wykraczają poza zakres opracowania niniejszego planu, określony uchwałą NR L/1038/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 321/2/2021 „Ogrody Staromiejskie” w Rzeszowie.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały naruszony został, w istotny sposób, tryb sporządzania zmiany planu miejscowego poprzez brak przeprowadzenia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17-20 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do obszarów, o które został powiększony obszar planu wyznaczony w uchwale przystąpieniowej.

Wskazane w powyższym zakresie naruszenie, w istotny sposób, procedury sporządzenia zmiany planu, stanowi na mocy art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej. W uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wyniknęłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie. W przeciwnym razie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale. Wykroczenie poza tak wyznaczony zakres działania stanowi naruszenie jednej z zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 tej ustawy i daje podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały." (publ. LEX nr 1134771).

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały lub jej zmiany i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niemniej jednak, należy także zauważyć, iż sformułowanie nowych ustaleń, a także sporządzenie uchwały wykraczającej poza granice wskazane w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego należy również rozważać w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego. Należy bowiem pamiętać, iż cała procedura planistyczna, w tym m.in. niezbędne ogłoszenia, obwieszczenia wskazywały, iż przedmiotem zmiany planu jest zakres określony w uchwale przystąpieniowej (z uwzględnieniem jej zmiany). Powyższe oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem art. 17, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd 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 zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło."

Mając na uwadze powyższe okoliczności faktyczne i prawne, organ nadzoru stwierdził nieważność części zapisu uchwały Nr LVI/1180/2021 Rady Miasta Rzeszowa.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru