



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVIII/192/2020 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 29 października 2020 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Leśnej, powołując się art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 14 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 29 października 2020 r. uchwałę nr XXVIII/192/2020 w sprawie przystąpienia do opracowania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 listopada 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad prawidłowej legislacji przy ustalaniu granic obszaru objętego projektem planu.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, 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. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Na podstawie systematyki ustawy można stwierdzić, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wszczyna procedurę planistyczną, której etapy regulowane są w art. 17 ustawy i która zamyka się podjęciem – zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest zatem uchwałą intencyjną, której podjęcie skutkuje wyłącznie wszczęciem procedury planistycznej. Poprzez jej podjęcie organ stanowiący gminy wyraża zamiar uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie w formie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, i wszczyna w tym zakresie stosowne postępowanie.

Skoro podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego skutkować ma wyłącznie wszczęciem procedury planistycznej, to uchwała ta nie może przesądzać o konkretnym przeznaczeniu jakiegokolwiek terenu położonego w objętym nią obszarze. W uchwale tej można (i trzeba) wyznaczyć jedynie obszar, który zostanie objęty planem miejscowym.

Podobnie jest w sytuacji zamiaru zmiany planu miejscowego, dla realizacji którego – zgodnie z art. 27 ustawy – również konieczne jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany. Istotą tej uchwały jest wszczęcie procedury planistycznej i wyznaczenie granic obszaru, jakiego dotyczyć będą zmiany. Celem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego jest zatem zainicjowanie procedury prawodawczej i odpowiednie określenie granic obszaru objętego zmianą.

Nie ulega zatem wątpliwości, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu nie może ustalać treści uchwały zmieniającej plan miejscowy. Nie można bowiem na etapie przystępowania do sporządzania zmiany planu miejscowego ustalać przeznaczenia terenu, ani nawet formułować propozycji

co do takiego przeznaczenia. Treść aktu wszczynającego procedurę ogranicza się wyłącznie do określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych.

Uchwała „przystąpieniowa” – jak wskazuje art. 14 ust. 1 ustawy – podejmowana jest „w celu” ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Ma ona zatem wyrażać ustawowo określony cel, który będzie zrealizowany w toku procedury prawodawczej (również ustalonej ustawą), a nie determinować sposób realizacji tego celu. Ustalenie przeznaczenia terenu objętego przyszłym planem miejscowym oraz planistycznych parametrów jego zagospodarowania następuje dopiero po przeprowadzeniu procedury planistycznej, czyli po rozpatrzeniu wniosków, sporządzeniu wymaganych analiz, uzyskaniu niezbędnych opinii i uzgodnień, przeprowadzeniu dyskusji publicznej oraz rozpatrzeniu uwag. To bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób wiążący dokonuje się ustaleń w tym zakresie. Uczynienie tego na etapie wszczynającym procedurę planistyczną prowadzi do całkowitego wypaczenia zasad i trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem Rada Miejska w Leśnej przesądziła w uchwale o treści zmiany planu miejscowego, która ma zostać dokonana po przeprowadzenia procedury wszczętej uchwałą. Przedstawiono pożądany zakres zmian rysunków i ustaleń szczegółowych tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, szczegółowo określając na co należy przeznaczyć poszczególne tereny. Ponadto określono jakich korekt w tekście miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy dokonać, co dotyczy omyłek i niespójności, ale również nowych przeznaczeń i dopuszczalnych parametrów.

Tak ukształtowana uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu w sposób rażąco narusza całość przepisów ustawowych kształtujących procedurę uchwalania planu miejscowego, przede wszystkim zaś przeczy – wynikającej z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy – istocie tej uchwały. Przesądzenie na etapie aktu wszczynającego procedurę służącą uchwaleniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego, w jaki sposób ma się ona zakończyć czyni bowiem tę procedurę fikcyjną. Bez znaczenia pozostawałoby to jakie wnioski do planu zostaną złożone, jakie stanowiska zajmą organy opiniujące i uzgadniające oraz jakie uwagi zostaną wniesione po publicznym wyłożeniu projektu planu i dyskusji, której będzie on przedmiotem.

Odrębnym istotnym naruszeniem art. 14 ust. 2, w związku z art. 27 ustawy jest brak określenia przez uchwałę granic obszaru objętego projektem zmiany planu. Uchwała zawiera bowiem osiem załączników graficznych, w których odrębnie wyznacza granice obszaru objętego projektem zmiany planu w zakresie tekstu oraz rysunku planu. W załączniku nr 1 do uchwały wyznaczono granice przystąpienia do zmiany planu miejscowego w zakresie jego tekstu, które pokrywają się z granicami uchwały Rady Miejskiej w Leśnej nr XIV/89/2015 z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 5024 ze zm.), a więc zmienianego planu miejscowego (zaznaczyć należy, że uchwała ta – wbrew swemu tytułowi nie jest zmianą planu miejscowego, lecz obowiązującym planem miejscowym). Z kolei w załącznikach nr 2-8 uchwały wyznaczono granice przystąpienia do zmiany planu miejscowego obejmujące kilka fragmentów załącznika graficznego do uchwały Rady Miejskiej w Leśnej nr XIV/89/2015 z dnia 30 października 2015 r. Uchwała nie określa zatem granic obszaru objętego projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz granice obowiązywania zmienianej treści uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna oraz granice zmiany załącznika graficznego tej uchwały.

Ustawa nie daje żadnych podstaw do różnicowania zakresu przystąpienia do zmiany planu miejscowego w odniesieniu do tekstu i rysunku planu miejscowego. Co więcej, tekst i rysunek stanowią integralne elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura zmiany planu miejscowego może dotyczyć całego obszaru objętego planem albo jego fragmentu, zawsze jednak obejmować musi jeden precyzyjnie wyznaczony obszar. Istotą wszczynanej procedury planistycznej jest zweryfikowanie norm planistycznych obowiązujących na danym obszarze, a wyznaczanych zarówno tekstem, jak i rysunkiem planu. Rozdzielenie zakresu opracowania mającego stanowić zmianę planu miejscowego w sposób rażąco narusza prawo.

Podkreślić należy, że funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem zmiany. Wprowadzanie odrębnych granic przystąpienia dla tekstu i rysunku planu stanowi istotne naruszenie prawa wymuszające stwierdzenie nieważności uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski