DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2022 r.

Poz. 2330

Podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 26.04.2022 13:17:31

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.115.4.2022.MM3
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVII/390/22 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 23 marca 2022 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Ścinawka Średnia oraz części obrębu Ścinawka Górna – część I.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Radkowie na sesji w dniu 23 marca 2022 roku podjęła uchwałę nr LVII/390/22 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Ścinawka Średnia oraz części obrębu Ścinawka Górna – część I (dalej: uchwała).

Istotą uchwały była zmiana uchwały nr XIII/65/19 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 28 czerwca 2019 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Ścinawka Średnia oraz Ścinawka Górna – część I, przez obniżenie stawki opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) dla terenów oznaczonych symbolami MN, MNU, MWU, U i P/U z 30 do 5%.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 marca 2022 roku.

W dniu 7 kwietnia 2022 roku Wojewoda Dolnośląski skierował do Rady Miejskiej w Radkowie pismo, w którym zwrócił się o przedłożenie dokumentacji planistycznej do uchwały, a w szczególności uchwały intencyjnej, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dowodu wyłożenia projektu planu do publicznej wiadomości, oraz uzasadnienia planu miejscowego, zawierającego określenie wpływu aktu planistycznego na finanse publiczne, w tym budżet gminy. W odpowiedzi, w piśmie z dnia 11 kwietnia 2022 roku Gmina Radków wskazała, że dla przed podjęciem uchwały nie została wykonana żadna dokumentacja planistyczna wymagana treścią przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina dodatkowo powołała się na okoliczność, że w dniu 30 listopada 2021 roku podjęła uchwałę nr L/340/21 zmieniającą plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Ścinawka Średnia oraz części obrębu Ścinawka Górna – część II, która w swej istocie była tożsama z uchwałą nr LVII/390/22, albowiem zmiana dotyczyła wyłącznie obniżenia stawki procentowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 oraz art. 17 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na podjęciu uchwały o zmianie planu miejscowego bez uprzedniego przeprowadzenia jakiejkolwiek procedury planistycznej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że obowiązujące przepisy prawa nie uprawiają organu nadzoru do wydawania wiążących interpretacji przepisów prawnych. W związku z tym, zachowania organu nadzoru polegające na niezakwestionowaniu w przeszłości prawidłowości podjęcia uchwały nr L/340/21 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 30 listopada 2021 roku, nie mogą stanowić podstawy do domagania się przez jednostkę samorządu terytorialnego od organu nadzoru określonego zachowania w przyszłości.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania prawidłowości podjęcia uchwały, należy wskazać, że zgodnie z art. 14 ust. 1 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, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6. Czynności następujące po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zostały opisane w art. 17 tejże ustawy. Wskazano tam, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: 1) ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia; 2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu; 3) *(uchylony)* 4) sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko; 5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 ; 6) występuje o: a) opinie o projekcie planu do: - gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, - wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, - regionalnego dyrektora ochrony środowiska, - właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, - *(uchylone)* - właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii, - właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, - starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, - operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż: - - 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe 220 kV lub większe niż 220 kV, - - 70 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie linii elektroenergetycznej jest równe 750 kV lub większe niż 750 kV, - operatora systemu przesyłowego gazowego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż: - - 65 metrów od osi gazociągu wysokiego ciśnienia o średnicy mniejszej niż 500 mm lub równej 500 mm, - - 100 metrów od osi gazociągu wysokiego ciśnienia o średnicy większej niż 500 mm, oraz b) uzgodnienie projektu planu z: - wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, - organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych, - właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę, - właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, - dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, - właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, - ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony

uzdrowiskowej, - właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, - zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a, - dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, - Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, oraz - podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej oraz c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne; 7) *(uchylony),* 8) *(uchylony),* 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykłada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami; 10) *(uchylony),* 11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu; 12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania; 13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia; 14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, że zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Z przytoczonych przepisów wynika, że zmiana planu miejscowego, czego chciała dokonać przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Radkowie, powinna zostać zainicjowana uchwałą intencyjną, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Następnie zaś, w odpowiednim zakresie, powinna zostać przeprowadzona procedura planistyczna wyżej opisana.

Uchwała intencyjna, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi informację dla wszystkich zainteresowanych, że podjęte zostały działania mające na celu uchwalenie, czy też dokonanie zmian w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Posiadanie takiej wiedzy umożliwia podmiotom zainteresowanym zajęcie stanowiska w formach określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi gwarancję praw jednostek oraz interesu publicznego. „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest, stosownie do regulacji art. 14 ust. 8 ustawy, aktem prawa miejscowego, a zatem jego ustalenia przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Z tych względów miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy. Gdyby dopuścić możliwość prostowania obowiązującego planu, bez zachowania ustawowej procedury jego zmiany, to wówczas niweczona mogłaby być zasada stabilności i pewności prawa, gdyż - jak już wyżej zaznaczono - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego” (rozstrzygnięcie nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. NK-N.4131.122.13.2013.RJ1). W tym miejscu warto także przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2020 roku, który wskazał, że funkcja planowania przestrzennego polega właśnie na wyważaniu […] interesu publicznego i prywatnego, w oparciu o zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (II OSK 3590/19). W ocenie Wojewody Dolnośląskiego argumenty te mają także zastosowanie do finansowych konsekwencji zmiany planu miejscowego, do jakich zmierza przedmiotowa uchwała. Organ nadzoru uważa, że niesłusznie Rada Miejska w Radkowie – pomijając całkowicie procedurę planistyczną – uznała całkowity prymat interesowi jednostki nad interesem wspólnoty samorządowej i jej sytuacją budżetową.

Brak podjęcia uchwały intencyjnej, jak również nieprzeprowadzenie procedury wymaganej art. 17 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, biorąc pod uwagę charakter zmiany polegającej na obniżeniu stawki opłaty planistycznej, stanowi precedens. Należy zauważyć, że istotą tej zmiany jest zmniejszenie przyszłych, potencjalnych tj. takich co do których nie można mieć pewności, czy wystąpią przychodów gminy, oraz odpowiadające im zmniejszenie ciężarów ponoszonych przez właścicieli nieruchomości. Nie można jednak zapominać, że z mocy art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie

gminnym gmina to wspólnota samorządowa (mieszkańcy) oraz odpowiednie terytorium. Gmina z mocy z mocy ustaw jest zobowiązana do realizacji określonych zadań, by to czynić musi mieć zapewnione środki finansowe. Zmniejszenie potencjalnych, przyszłych przychodów gminy z tytułu obniżenia opłaty planistycznej być zatem poddane ocenie publicznej w procedurze przewidzianej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy również mieć na uwadze, że stworzenie tego rodzaju precedensu mogłoby w przyszłości skutkować pomijaniem procedury planistycznej przez organy zobowiązane do jej stosowania, w zależności od charakteru i zakresu zmian planu miejscowego, które to okoliczności pozostawałyby do subiektywnej oceny jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe okoliczności tj. brak podjęcia uchwały intencyjnej, co jest wymagane art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także zaniechanie przeprowadzenia procedury planistycznej w jakiejkolwiek części, co stanowi naruszenia art. 17 w zw. z art. 27 ust. 1 tejże ustawy, stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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