



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 10 uchwały Nr XI/76/11 Rady Miejskiej w Bolkowie z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bolków, obrebu Świny oraz części obrębów Wierzchosławice, Wierzchosławiczki oraz Stare Rochowice w n/w zakresie:

- 1) Tabela nr 1 - ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolu MN, część A - Przeznaczenie terenu, Ustalenia indywidualne, symbole terenu MN.11 we fragmencie "zastąpienie", MN.52 we fragmencie "zastąpienie", MN.91 we fragmencie "zastąpienie" i MN.110 we fragmencie "zastąpienie",
- 2) Tabela nr 10 - ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolu Up, część A - Przeznaczenie terenu, Ustalenia indywidualne, symbol terenu Up.1 w brzmieniu: "Dopuszcza się zmianę przeznaczenia terenu na "M,U" przy uwzględnieniu wymagań określonych w tabeli 4",
- 3) Tabela nr 12 - ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolu P,U, część A -Przeznaczenie terenu, Ustalenia indywidualne, symbol terenu P,U.7 w brzmieniu: "Dopuszcza się zmianę przeznaczenia terenu na teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej "MW" przy uwzględnieniu wymagań określonych w tabeli 5".

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Bolkowie na sesji w dniu 31 sierpnia 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XI/76/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bolków, obrebu Świny oraz części obrębów Wierzchosławice, Wierzchosławiczki oraz Stare Rochowice. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 września 2011 r.

Mocą § 10 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Bolkowie wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, m.in.:

- 1) w Tabeli nr 1 - ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolu MN, w część A - Przeznaczenie terenu, Ustalenia indywidualne, dla terenu oznaczonego symbolem MN.11 postanowiła, że: "Dopuszcza się zastąpienie lub uzupełnienie funkcji mieszkaniowej usługami turystycznymi w zakresie obiektów bazy noclegowej", dla terenu MN.52 postanowiła, że: "Dopuszcza się zastąpienie lub uzupełnienie funkcji mieszkaniowej usługami", dla terenu MN.91 postanowiła, że: "Na działkach przylegających do ul. Polnej dopuszcza się zastąpienie lub uzupełnienie funkcji mieszkaniowej usługami" i dla terenu MN.110 postanowiła, że: "2. Na działce nr 5/12 dopuszcza się zastąpienie lub uzupełnienie funkcji mieszkaniowej usługami",
- 2) w Tabeli nr 10 - ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolu Up, w część A - Przeznaczenie terenu, Ustalenia indywidualne, dla terenu oznaczonego symbolem Up.1 postanowiła, że: "Dopuszcza się zmianę przeznaczenia terenu na "M,U" przy uwzględnieniu wymagań określonych w tabeli 4",
- 3) w Tabeli nr 12 - ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolu P,U, część A - Przeznaczenie terenu, Ustalenia indywidualne, dla terenu oznaczonego symbolem P,U.7 postanowiła, że: "Dopuszcza się zmianę przeznaczenia terenu na teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej "MW" przy uwzględnieniu wymagań określonych w tabeli 5".

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż w/w fragmenty uchwały Rady Miejskiej w Bolkowie stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W myśl art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. W myśl art. 27, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego. Komentowany przepis art. 27 stanowi bowiem, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym "Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości". Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Koniecznym staje się ponowienie co najmniej tych etapów procedury planistycznej, w których gwarancje tego rodzaju ustawodawca przewidział, tj. etapów od wyłożenia planu do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne. Wykładnia literalna kwestionowanych przez organ nadzoru zapisów każe przyjąć, że Rada ustalając przeznaczenie danego terenu postanowiła jednocześnie o możliwości "zastąpienia" lub dokonania "zmiany" ustalonego w miejscowym planie przeznaczenia terenu przez nieokreślony podmiot (organ), w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie. Jest to niezgodne z generalną zasadą określoną w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia (tu: Radę Gminy).

Powyżej prezentowane stanowisko Wojewody Dolnośląskiego znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym „w świetle przepisu art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 powyższej ustawy trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie ma żadnych możliwości pominięcia, bez względu na rodzaj i zakres zmian, czynności przewidzianych w art. 17 cytowanej ustawy” (wyrok Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 328/2007).

Utrwalona linia orzecnicza sądów administracyjnych przesądza również w zakresie wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zdaniem sądu nie oznacza to niedopuszczalności mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów (wyroki II OSK 567/08, II OSK 1278/06), jednak samo to przeznaczenie powinno być jednoznaczne (wyrok II OSK 1854/08). Brak precyzyjnego ustalenia linii rozgraniczających [przyp.: ale również przeznaczenia terenu] może wywołać niepewność co do zakresu ingerencji w prawo własności nieruchomości położonych na obszarze planu oraz przestrzennego zasięgu możliwości zagospodarowania własnego terenu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 422/10).

W tej sytuacji ustalanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwości zmiany przeznaczenia wskazanych powyżej terenów stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. Stosownie do treści 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.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”

Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Bolkowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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

Aleksander Marek Skorupa