



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 grudnia 2017 r.

Poz. 4869

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.361.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875), **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXV/300/17 Rady Miasta Działdowo z dnia 26 października 2017 r.** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Działdowo w rejonie ulicy Mławskiej **w części dotyczącej** terenu oznaczonego w planie symbolem ZP.01.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada **Miasta Działdowo** powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 poz. 1073), uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Działdowo w rejonie ulicy Mławskiej.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała, we wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego części, w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Natomiast zgodnie z art. 17 przedmiotowej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego m.in. rozpatruje, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania uwagi, o których mowa w pkt 11, czyli uwagi dotyczące projektu planu.

Cytowane przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazują, że rozpatrzenie uwag zgłoszonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno nastąpić w dwóch etapach. W pierwszym etapie wójt, burmistrz albo prezydent miasta (czyli organ wykonawczy gminy) ma obowiązek stosownie do art. 17 pkt 12 tej ustawy rozpatrzyć uwagi dotyczące projektu planu w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu do ich składania, określonego według art. 17 pkt 11. Kolejnym, wymaganym ustawą, etapem jest rozpatrzenie przez radę gminy nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag, co nakazuje cytowany powyżej art. 20 ust. 1. Rada, aby rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia uwag, musi uprzednio uwagi te rozpatrzyć, a więc poddać ocenie ich zasadność i ewentualną możliwość uwzględnienia, czy też brak takiej możliwości, nie sugerując się tym, jakie stanowisko w tym względzie zajął organ wykonawczy gminy. Każda ze zgłoszonych uwag musi być rozpatrzona indywidualnie. Zaznaczyć jednakże należy, że ustawodawca nie narzucił organowi planistycznemu formy normatywnej, w jakiej następuje rozstrzygnięcie zgłoszonych uwag. Akt organu planistycznego rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium może więc mieć formę zarówno odrębnej uchwały, jak i załącznika do uchwały o przyjęciu planu (zob. postanowienie NSA z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1970/13;

postanowienie NSA z dnia 12 września 2013 r., sygn. akt II OSK 2017/13; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1947/10, CBOSA).

Dodać ponadto trzeba, że ocena organu stanowiącego gminy może w pełni pokrywać się z oceną organu wykonawczego, może też być od niego różna. Istotnym jest więc to, aby umożliwić samym radnym dokonanie analizy zgłoszonych wcześniej uwag. Aby rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia uwag, rada gminy musi uprzednio te uwagi rozpatrzyć, a więc poddać ocenie ich zasadność i ewentualną możliwość uwzględnienia, czy też brak takiej możliwości, nie sugerując się przy tym, jakie stanowisko zajął w tej kwestii organ wykonawczy gminy, gdyż nie ma ono charakteru wiążącego. Organ stanowiący gminy może wówczas zapoznać się z argumentacją wójta, burmistrza (prezydenta miasta), a także analizować treść poszczególnych uwag we własnym zakresie. W wyniku oceny zasadności uwag, rada gminy może uznać potrzebę ich uwzględnienia w planie miejscowym, co w konsekwencji będzie skutkowało zmianą projektu planu i przekazaniem go organowi wykonawczemu w celu dokonania zmian wynikających z uwzględnienia przez radę uwag.

Analiza dokumentacji planistycznej, w zakresie złożonych uwag do projektu planu podanego do publicznej wglądu wykazuje, że nie wszystkie uwagi zostały rozpatrzone przez organy Miasta Działdowo. Dotyczy to jednej ze zgłoszonych uwag (data wpływu do Urzędu Miasta Działdowo – 18 lipca 2017 r.) – w zakresie ustaleń dla terenu elementarnego oznaczonego w planie symbolem ZP.01, która ujęta została w formie pytań: „Co z terenem ZP.01? Czy również jest terenem przeznaczonym pod zieleń urządzoną publiczną? Jeśli tak, to powinien być wskazany jako teren inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym”.

Brak rozpatrzenia przez Burmistrza i dalej Radę Miasta, ww. uwag ma istotne znaczenie dla oceny legalności części regulacji przedmiotowej uchwały, gdyż zaniechanie rozpatrzenia poszczególnych uwag do planu miejscowego przez organy gminy jest istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 87/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt II SA/Po 80/10).

We wskazanym orzeczeniu z dnia 30 marca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyjaśnił, że pojęcie „tryb sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”), którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego”, których uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (zob. wyroki NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, oraz z 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, opisane powyżej zaniechania w rozpatrzeniu przez organy gminy przytoczonych uwag są istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego – w części dotyczącej terenu oznaczonego w planie symbolem ZP.01 i skutkują nieważnością w tym zakresie **uchwały nr XXXV/300/17** (zob. np. wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1335/11, CBOSA).

Niezależnie od powyższego, Rada Miasta Działdowo uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, również postanowieniem stwierdzającym, że **uchwała nr XXXV/300/17, w części dotyczącej terenu oznaczonego w planie symbolem ZP.01, nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Działdowo**, rażąco naruszyła prawo.

W myśl art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem.

Oznacza to, że chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest

zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 296/15) .

Tym samym plan, nie może doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć, a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych prowadzi do eliminacji z obrotu prawnego wadliwych przepisów uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Działdowa oraz ich konfrontacja z ustaleniami opiniowanego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przytoczone w jej wstępie stwierdzenie o nienaruszalności tegoż studium nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Naruszalność ustaleń studium w zakresie opiniowanej uchwały polega przede wszystkim na tym, że w granicach opracowania niniejszego planu miejscowego w części dotyczącej terenu elementarnego oznaczonego symbolem ZP.01, określono odmienne przeznaczenie niż wskazują na to kierunki zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia graficzne studium (załącznik nr 2 do uchwały w sprawie uchwalenia zmiany studium) wskazują w granicach części terenu ZP.01 na strefę zabudowy mieszkaniowej i usługowej, podczas gdy w planie ustalono przeznaczenie w formie terenu zieleni urządzonej.

Potwierdzeniem błędnego stwierdzenia nienaruszalności studium jest też § 7 ust. 5 pkt 1 planu w brzmieniu: „zgodnie z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Działdowo cały teren objęty zmianą planu położony jest w granicach obszaru przestrzeni publicznej, o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjającym nawiązaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne.”

Podczas gdy, jak wynika z analizy ustaleń niniejszego studium, wyznaczony obszar przestrzeni publicznej został zlokalizowany na terenie rekreacji i sportu, czyli de facto nie na całym obszarze objętym planem, a natomiast w granicach terenów elementarnych oznaczonych symbolami: US, ZN, ZP/WS, KD.03, Ti oraz jedynie we fragmencie terenu ZP.

Tym samym ww. fragment terenu oznaczonego w planie symbolem ZP.01 nie spełnia wymogu nienaruszalności ustaleń studium.

Powyższe dowodzi również, że z przytoczonych względów plan zagospodarowania przestrzennego miasta Działdowo w rejonie ulicy Mławskiej w części dotyczącej terenu oznaczonego w planie symbolem ZP.01, jest wadliwy.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki