



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2014 r.

Poz. 339

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 stycznia 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (test jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/690/13 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Zabrzu nr XXV/261//04 z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze – obszar „C”.

Uzasadnienie

W dniu 8 listopada 2013 r. Wojewoda Śląski wniósł skargę o znaku: IFIIL.0552.3.2013 z dnia 6 listopada 2013 r. na uchwałę Nr XXV/261/04 z dnia 27 kwietnia 2004 r. Rady Miejskiej w Zabrzu w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze – obszar „C” za pośrednictwem Rady Miasta Zabrze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. W przedmiotowej skardze Wojewoda Śląski wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości, a także o zasądzenie od Rady Miasta Zabrze kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rada Miasta Zabrze w dniu 16 grudnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/690/13 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Zabrze nr XXV/261//04 z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze – obszar „C”. Przewodniczący Rady Miasta Zabrze pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. nr BRM.0007.5.2013 (wpływ do tut. organu w dniu 27 grudnia 2013 r.) przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istnym naruszeniem prawa.

Tryb stwierdzania nieważności uchwały rady gminy i podmioty uprawnione do stwierdzania nieważności uchwały zostały określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm. zwaną dalej u.o.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.o.s.g. *"o nieważności uchwały orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały"*, natomiast art. 93 ust. 1 u.o.s.g. brzmi: *"Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego."*

Z wyżej przywołanych przepisów wynika bowiem możliwość stwierdzenia nieważności uchwały poprzez prawomocne rozstrzygnięcie wojewody, a także możliwość stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez sąd administracyjny, w wyniku wniesienia przez wojewodę skargi w związku z upływem 30 dni od

dnia doręczenia uchwały (art. 93 ust. 1 u.o.s.g.) oraz możliwość zaskarżenia uchwały rady gminy przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą na podstawie art. 101 u.o.s.g., co stanowi kolejną ścieżkę prawną stwierdzenia nieważności planu miejscowego przed sąd administracyjny.

Ustawa o samorządzie gminnym wyczerpująco reguluje kwestię podmiotów uprawnionych do stwierdzenia nieważności uchwały i żaden jej przepis nie przyznaje radzie gminy kompetencji do stwierdzenia nieważności własnej uchwały. Tym samym - zdaniem organu - Rada Gminy Zabrze naruszyła powyższe przepisy, a także art. 94 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483) stanowiący, że „*Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów*” i przekroczyła swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały.

Ponadto Rada Miasta Zabrze przedmiotową uchwałę podjęła przywołując w podstawie prawnej między innymi przepis art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. zwaną dalej p.p.s.a.), zgodnie z którym „*Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.*”.

W trybie autokontroli na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a., organom przysługuje prawo do weryfikacji własnych decyzji wydawanych w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego, natomiast powyższy przepis w żaden sposób nie nadaje kompetencji organowi gminy do stwierdzenia nieważności własnej uchwały, gdyż uwzględnienie skargi może nastąpić tylko w ramach „swojej właściwości”, a jak już wcześniej wskazano, rada gminy takich kompetencji nie posiada. Taką tezę potwierdza orzecznictwo sądowo – administracyjne, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 marca 2013 r. sygn: akt. II Sa/Łd 1069/12 „*W razie ustalenia, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jaki ten akt wywołał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą podjęcia uchwały (ex tunc). Natomiast radzie gminy nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, więc możliwość skorzystania z instytucji autokontroli, określonej przepisem art. 54 § 3 p.p.s.a. jest tym samym wyłączona*”, jak również „*Warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli jest posiadanie przez organ administracji publicznej - w dacie korzystania z tego uprawnienia - kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych. (por. szerzej: post. NSA z 29.12.2009 r., II OW 73/09, Legalis), a także „Możliwość skorzystania z instytucji samokontroli będzie wyłączona w przypadku skargi odnośnie do stwierdzenia nieważności aktu generalnego wydanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, organowi temu nie przysługuje bowiem kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu (por. szerzej: Z. Kmiecik, Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 18.1.2007 r., II SA/GL 385/06, OSP 2008, Nr 4, s. 252-254)”*.

Także należy stwierdzić, iż ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (test jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm. zwaną dalej u.p.z.p.), w tym art. 28 ust. 1, również nie wprowadza żadnych modyfikacji w zakresie podmiotów uprawnionych do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, a jedynie reguluje przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej zasady wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. W oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie stanowienia prawa miejscowego radzie gminy przysługuje **prawo do uchwalenia nowego planu miejscowego, bądź ewentualnie pozwala zmienić jego treść w oparciu o art. 27 u.p.z.p.** Zmiana ta jednak wymaga przeprowadzenia takiego samego trybu uchwalania jak przy podjęciu uchwały pierwotnej.

Istotą uchwały Nr XLVI/690/13 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2013 r. jest stwierdzenie nieważności planu miejscowego z 2004 roku. Podjęcie przedmiotowej uchwały nie było poprzedzone żadnymi czynnościami wymienionymi w art. 17 u.p.z.p., co nawet w przypadku uznania kompetencji Rady do podjęcia takiej uchwały, stanowiłoby kwalifikowane naruszenie procedury planistycznej i w efekcie dawałoby podstawę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 28 u.p.z.p. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie jest on sprzeczny z ustaleniami 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. Stosownie zaś, do ust. 2 tego przepisu wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Natomiast zgodnie z art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis art. 27 u.p.z.p. przewiduje generalną zasadę, zgodnie z którą dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego wymagane jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano generalnie uprawnienie gminy do kształtowania polityki przestrzennej na terenie swojej właściwości. Stąd to do wyłącznej kompetencji rady gminy - poza wyjątkami szczegółowo wyartykułowanych w ustawie - należy kompetencja w zakresie kształtowania sposobu zagospodarowania obszarów położonych na jej terenie. Stosownie bowiem do art. 32 ust. 2 u.p.z.p. to rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 u.p.z.p. Powyższe oznacza, iż rada gminy w każdym czasie może dojść do przekonania, iż zapisy planu miejscowego są nieaktualne, jednakże w takim przypadku nie jest uprawniona do stwierdzenia nieważności zapisów obowiązującego planu miejscowego, jak to uczyniono niniejszą uchwałą, lecz do przeprowadzenia procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. Wobec powyższego rada gminy chcąc dokonać redefinicji zapisów tam istniejących w ramach posiadanej samodzielności planistycznej powinna podjąć działania zmierzające do zmiany w tym zakresie obecnie obowiązującego planu miejscowego. Uchylenie istniejącego planu miejscowego stanowiłoby w istocie zmianę. W związku z powyższym, w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosowniej procedury, zgodnie z art. 27 u.p.z.p., a jak już wcześniej wskazano, przedmiotowa uchwała nie została poprzedzona przeprowadzeniem takiej procedury.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia w całości z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Igor Śmiałowski

Otrzymują:

1. Rada Miasta Zabrze, ul. Powstańców Śląskich 5-7, 41-800 Zabrze
2. Ad acta/JK