



WOJEWODA LUBUSKI
NR IB-I.4131.1.2017.PGOL

Gorzów Wielkopolski, 27 grudnia 2017 r.

Zapoznana się 4.01.2018
[Signature]

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXV/140/17 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 27 października 2017 r. w sprawie uchwalenia II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - terenów Centrum miasta w Żarach.

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) stwierdzam nieważność uchwały nr XXXV/140/17 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 27 października 2017 r. w sprawie uchwalenia II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - terenów Centrum miasta w Żarach w części obejmującej :

- załącznik graficzny w zakresie granicy zmiany miejscowego planu oraz strefy konserwatorskiej;
- § 1 pkt 2 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żarach na sesji w dniu 27 października 2017 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), podjęła uchwałę nr XXXV/140/17 w sprawie uchwalenia II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego-terenów Centrum miasta w Żarach.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały w sprawie planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W dniu 23 listopada 2017 r. Burmistrz Miasta Żary przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę Rady Miejskiej w Żarach wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych celem oceny zgodności z przepisami prawnymi.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy ww. przepisu skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały, w części wskazanej na wstępie, z obrotu prawnego.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje enumeratywnie listę obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zadań gminy należy „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Rada gminy może, w zależności od zakresu zamierzonych zmian oraz intencji organu uchwałodawczego - albo uchylić dotychczasowy akt i wprowadzić w jego miejsce nowy akt, albo też ograniczyć się jedynie, bez naruszania bytu uchwały dotychczasowej, do jego nowelizacji. Stosownie do dyspozycji § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który w związku z § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów. „Odnosząc się do treści aktu nowelizującego § 93 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej wskazuje z kolei, iż ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby - także przepisy przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. W trybie wyjątkowym, stanowiącym odstępstwo od generalnej dopuszczalności nowelizacji aktu bez potrzeby uchwalenia go ponownie w całości, § 84 wskazuje, że jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 626/11).

W przypadku zmiany planu miejscowego, nowelizacji podlegać może zarówno część tekstowa planu jak i graficzna. Orzecznictwo sądowe potwierdza możliwość dokonania zmian w rysunku planu stanowiącym załącznik graficzny do planu miejscowego. „Przepis § 82 Zasad techniki prawodawczej co prawda nie wymienia wprost dokonywania zmian na rysunku planu, jednakże nie można nie zauważyć, że rysunek planu stanowi integralną część aktu prawa miejscowego (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W tej sytuacji unormowania zawarte na rysunku planu uznać należy za przepisy, o których mowa w § 82 tych Zasad, jako że przepis ten znajduje odpowiednie (a nie wprost) zastosowanie do aktów prawa miejscowego” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 626/11). Przedmiotowa zmiana planu miejscowego obejmując zmianę tekstu uchwały i zmianę załącznika graficznego do tej uchwały.

Rada Miejska w Żarach w § 4 uchwały ustaliła: „uchyla się uchwałę nr XLI/79/14 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 9 października 2014 r. w części objętej zakresem niniejszej uchwały”. Granica zmiany planu miejscowego wskazana na załączniku graficznym pokrywa się z granicą planu przedstawioną za załączniku graficznym do uchwały pierwotnej.

Uchwalenie zmiany planu miejscowego w granicach zmienianego planu miejscowego spowodowało zastąpienie rysunku planu z uchwały pierwotnej nowym rysunkiem (obejmującym jedynie kilka terenów, granice strefy konserwatorskiej i granice zmiany planu) i pozbawienie większości terenu objętego planem pierwotnym ustaleń w formie graficznej. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zmiany planu miejscowego w części obejmującej granice zmiany planu (na załączniku graficznym) spowoduje pozostawienie w obrocie prawnym załącznika graficznego obejmującego jedynie te tereny, dla których przedmiotowa zmiana planu w części tekstowej wprowadza jakieś zmiany i które wymuszają zmianę rysunku planu. Pierwotny załącznik graficzny zmieniony zostanie jedynie w niezbędnym zakresie i możliwa będzie jego jednoznaczna interpretacja.

Na załączniku graficznym do zmiany planu wskazana została również granica strefy konserwatorskiej. W ocenie organu nadzoru jej przedstawienie na rysunku zmiany planu nie znajduje uzasadnienia. Przebieg granicy strefy konserwatorskiej nie zmienił się w stosunku do przebiegu wskazanego na rysunku planu pierwotnego. Z uwagi na powyższe Wojewoda Lubuski przesądził o konieczności jej eliminacji z rysunku zmiany planu.

Zgodnie z przepisami prawa w akcie prawa miejscowego należy zachowywać ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały. „Zasady techniki prawodawczej” określają układ numeracji uchwały. W § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały w sprawie zmiany planu Rada Miejska w Żarach ustaliła, że § 16 ust. 2 pkt 3 uchwały pierwotnej otrzymuje brzmienie (...) Tymczasem § 16 ust. 2 pkt 3 występuje w uchwale pierwotnej dwukrotnie. W tej sytuacji nie można jednoznacznie stwierdzić, którego §16 ust. 2 pkt 3 ma dotyczyć zmiana.

W myśl art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium”. Stwierdzenie zgodności planu miejscowego ze studium może zostać zawarte w uchwale w sprawie planu miejscowego bądź w uchwale odrębnej. W przedmiotowej uchwale w sprawie zmiany planu nie znalazło się stwierdzenie o nienaruszalności ustaleń studium. Rada Miejska w Żarach nie podjęła również odrębnej uchwały w sprawie stwierdzenia zgodności ustaleń planu ze studium.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody
Lubuskiego
Dyrektora Wydziału
Infrastruktury