



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 czerwca 2017 r.

Poz. 2833

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.149.4.2017.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz.446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/247/2017 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miejscowości Wiązów.

Uzasadnienie

W dniu 16 maja 2017 r. Rada Miasta i Gminy Wiązów podjęła uchwałę nr XXX/247/2017 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miejscowości Wiązów, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 23 maja 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) – dalej także jako: „ustawa”, poprzez brak rozstrzygnięcia 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;**
- **§ 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na uregulowaniu w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.**

I.

Analiza uchwały nr XXX/247/2017 w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy, doprowadziła do stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten wskazuje, że o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w całości lub części przesądzają: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów.

Po pierwsze wyjaśnić należy, że pojęcie „trybu 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, począwszy od uchwały o 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 (wyroki NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, oraz z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, CBOSA).

Organ nadzoru przeanalizował zgodność z przepisami prawa przeprowadzonej procedury uchwalania przedmiotowego planu. W wyniku tej kontroli stwierdził, że Rada Miasta i Gminy Wiązów uchwaliła zakwestionowaną uchwałę z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem 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.

Celem art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przede wszystkim umożliwienie radzie gminy zajęcia samodzielnego stanowiska w przedmiocie wcześniej zgłoszonych uwag, po publicznym wyłożeniu do wglądu projektu planu, które to uwagi nie zostały zaaprobowane przez organ wykonawczy gminy. Tym samym istotą tej regulacji jest, aby wniesiona uwaga była przedmiotem oceny organu wykonawczego gminy, a następnie winna być dokonana ocena takiej uwagi przez radę gminy. 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. Rada Miasta i Gminy Wiązów nie dokonała jednakże żadnego rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

Rada nie odniosła się także do sposobu realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Zaznaczenia wymaga, że rozstrzygnięcia Rady wymagane na podstawie art. 20 ustawy mają być dokonane jednocześnie z uchwaleniem miejscowego. Jednocześnie ustawodawca nie narzucił organowi planistycznemu formy normatywnej, w jakiej następuje rozstrzygnięcie zarówno o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu jak i o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania. Akt organu planistycznego może więc mieć formę zarówno odrębnej uchwały, jak i załącznika do uchwały o przyjęciu planu. Rada Miasta i Gminy Wiązów w § 1 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały zapisała, że załącznikami do uchwały są w pkt 2 „załącznik nr 2 - rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania”, a w pkt 3 „załącznik nr 3 - rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany planu”, jednakże brak jest przedmiotowych załączników. Nie istnieją także osobne uchwały Rady Miasta i Gminy Wiązów rozstrzygające o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu jak i o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania. Skutkuje to brakiem realizacji rozstrzygnięć Rady Miasta i Gminy Wiązów w kwestiach wymaganych na podstawie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przez to istotnym naruszeniem procedury planistycznej, skutkującym stwierdzeniem nieważności przedmiotowego planu w całości.

Ponadto wskazać należy na brak powiązania § 1 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały z załącznikami do których one odsyłają, co dodatkowo wpływa na nieczytelność przedmiotowej uchwały.

II.

W przepisach § 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały Rada Miasta i Gminy Wiązów w „Zasadach ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” wprowadziła wymogi dotyczące ogrodzeń oraz umieszczania reklam i tablic reklamowych: „4) zakaz budowy ogrodzeń betonowych z elementów prefabrykowanych; formę, materiał i wysokość ogrodzeń nawiązać do lokalnych, historycznych ogrodzeń (murowane, z elementami drewna, metaloplastyki; ograniczenie wysokości ogrodzeń do 1.6 m); 5) umieszczanie reklam lub innych tablic nie związanych bezpośrednio z danym obiektem i stanowiących na obiekcie lub obszarze element obcy, jest zabronione; dopuszczalne jest umiejscawianie tablic informacyjnych instytucji lub sztyldów sklepów i zakładów w miejscach na to wyznaczonych, we właściwej, nie agresywnej formie;”.

Wobec powyższego należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.), stanowi, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć – po pierwsze – że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś – po drugie – art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać można, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała Rady Miasta i Gminy Wiązów nr IX/90/2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miejscowości Wiązów podjęta została w dniu 15 września 2015 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Reasumując, w ocenie Organu Nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak