



WOJEWODA LUBELSKI

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.303.2017  
WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 8 sierpnia 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/255/2017 Rady Miasta Dęblin z dnia 4 lipca 2017r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Stadion w Dęblinie, w części obejmującej §20 ust. 5, § 27 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „2KDW, 3KDW” a także oznaczony na załączniku graficznym nr 1 do uchwały teren oznaczony symbolem 2MW w części obejmującej teren działki ewidencyjnej nr 2386/12 oraz tereny oznaczone symbolem 2KDW i 3KDW.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/255/2017 Rady Miasta Dęblin z dnia 4 lipca 2017r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Stadion w Dęblinie, w części obejmującej §20 ust. 5, § 27 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „2KDW, 3KDW” a także oznaczony na załączniku graficznym nr 1 do uchwały teren oznaczony symbolem 2MW w części obejmującej teren działki ewidencyjnej nr 2386/12 oraz tereny oznaczone symbolem 2KDW i 3KDW.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLVI/255/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 lipca 2017 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Dęblin uchwaliła, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Stadion w Dęblinie.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), 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.

Zgodnie zaś z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLVI/255/2017 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowno-administracyjne, pojęcie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (zmiany planu), począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu (zmiany planu), a skończywszy na uchwaleniu planu (zmiany planu). Tryb ten został unormowany w przepisach art. 14 ust. 1 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

W myśl zaś art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;
- 3) (uchylony);
- 4) sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- 5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36;

6) występuje o:

a) opinie o projekcie planu do:

- gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,
- wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
- właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych,
- (uchylone),
- właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
- właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
- starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV, oraz

b) uzgodnienie projektu planu z:

- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
- organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
- właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,

- właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
- dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
- ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
- zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a, oraz

c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne;

7) (uchylony);

8) (uchylony);

9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;

10) (uchylony);

11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu;

12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;

13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;

14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

W myśl art. 19 ustawy, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian (ust. 1). Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą (ust. 2).

Rada gminy uchwała plan miejscowy 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 (art. 20 ust. 1 ustawy).

Powołane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób wyczerpujący i kompleksowy określają przebieg procesu sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego i ustanawiania tego planu, właściwość organów, uczestników postępowania oraz terminy wykonywania czynności procesowych.

Z akt planistycznych przedmiotowej sprawy wynika, iż do publicznego wglądu wyłożony został projekt planu, którego ustalenia w istotny sposób odbiegają od ustaleń zawartych w tekście uchwały Nr XLVI/255/2017.

W projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu dla terenu działek ewidencyjnych nr 2386/11, nr 2386/12 i nr 2386/13 ustalone zostało przeznaczenie 2KDW, tj. teren drogi wewnętrznej. Ustalenia szczegółowe dla terenu 2KDW zawiera § 27 części tekstowej projektu uchwały.

W uchwalonym przez Radę Miasta planie, który został przedłożony organowi nadzoru - część terenu 2KDW obejmująca działkę o nr ewidencyjnym nr 2386/12 znajduje się na terenie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonym symbolem 2MW. Dla działki nr 2386/11 utrzymana została funkcja 2KDW zaś dla działki nr 2386/13 ustalono przeznaczenie 3KDW. Zmiany na rysunku planu znalazły również odzwierciedlenie w części tekstowej uchwały.

Oznacza to, że na skutek dokonanej zmiany projektu planu działka nr 2386/12 objęta została ustaleniami dla obszaru 2MW - tereny zabudowy wielorodzinnej, dla których to terenów jako przeznaczenie w planie zapisano teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, pismem z dnia 13 lipca 2017 r. organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Miasta Dęblin o przedłożenie projektu uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego Stadion w Dęblinie przedstawionego radnym wraz z porządkiem obrad oraz protokołu z sesji Rady Miasta Dęblin z dnia 4 lipca 2017 r.

Z dokumentów przedłożonych przez Burmistrza Miasta Dęblin wynika, że radni otrzymali przed sesją projekt uchwały o treści identycznej jak ten który był wyłożony do publicznego wglądu. W protokole obrazującym przebieg sesji w dniu 4 lipca br. wskazane zostało, iż jeden z radnych złożył wniosek o zmianę zapisu w planie zagospodarowania przestrzennego części obszaru z 2KDW na MW.

W pierwszej kolejności przystąpiono do głosowania nad projektem uchwały Burmistrza Miasta. W głosowaniu brało udział 14 radnych. „Za” przyjęciem uchwały było 5 głosów, przy 7 głosach „przeciw” oraz 2 głosach „wstrzymujących się”.

Następnie głosowaniu poddany został zgłoszony przez radnego wniosek o zmianę zapisu w planie. „Za” przyjęciem wniosku było 7 głosów, przy 7 głosach „wstrzymujących się”.

W ponownym głosowaniu nad projektem uchwały wraz z przegłosowanym wnioskiem „za” przyjęciem uchwały było 7 głosów, przy 2 głosach „przeciw” oraz 5 głosach „wstrzymujących się”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Dęblin modyfikując zapisy projektu planu miejscowego – przedstawionego do uchwalenia przez Burmistrza i poddanego uprzednio procedurze planistycznej - a następnie uchwalając plan miejscowy w zmodyfikowanym brzmieniu bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności wymaganych przepisami ustawy, rażąco naruszyła art. 17 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Jak wynika z powyższego stwierdzenie przez radę, iż projekt planu wymaga zmian powoduje konieczność dokonania stosownych korekt w projekcie, a w dalszej kolejności rodzi konieczność ponowienia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie.

Radni wbrew rygorom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potraktowali wniosek radnego o zmianę zapisów w projekcie planu miejscowego jak typową, zgłaszaną do projektu uchwały poprawkę, której przegłosowanie powoduje zmianę zapisu uchwały.

Należy wyjaśnić, iż uwzględnienie przez Radę Miasta wniosku radnego, którego treścią była zmiana przeznaczenia terenu 2KDW spowodowało, iż uchwała w sprawie zmiany planu nie mogła być w dalszej części sesji procedowana.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia radzie gminy wprowadzanie zmian do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z tym zastrzeżeniem, iż po dokonaniu powyższego winny zostać ponowione w niezbędnym zakresie czynności proceduralne. W omawianej sytuacji Rada Miasta Dęblin nie zrealizowała dyspozycji przepisu art. 19 ust. 1. Odstąpienie od powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego i skutkuje

stwierdzeniem nieważności wszystkich ustaleń planu miejscowego odnoszących się do tych obszarów wyznaczonych w planie, w odniesieniu do których nastąpiło owo naruszenie.

Należy podkreślić, iż w przedmiotowej sprawie zachodziła konieczność powtórzenia procedury, bowiem zakres i rodzaj wprowadzonych do projektu planu zmian podjęcia tego rodzaju działań bezwzględnie wymagał. W ocenie organu nadzoru zmiana przeznaczenia jakiegokolwiek terenu znajdującego się w granicach opracowania, musi zostać poddana ponownie wyłożeniu do publicznego wglądu oraz publicznej dyskusji.

Po stwierdzeniu przez Radę Miasta konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, które zmieniają brzmienie projektu planu wykładanego do publicznego wglądu, organ planistyczny winien był przeprowadzić ponownie procedurę planistyczną w niezbędnym zakresie, w tym także winien był dokonać ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Ponowne wyłożenie umożliwi bowiem podmiotom zainteresowanym odniesienie się do zmienionej części projektu planu miejscowego. Bez ponowienia w tym zakresie procedury podmioty akceptujące pierwotnie projekt planu w brzmieniu z wyłożenia, w wyniku wprowadzenia ustaleń odmiennych od tych z okresu wyłożenia, są automatycznie pozbawione możliwości interweniowania w obronie akceptowanych przez siebie zapisów projektu planu, ponieważ pozbawione są prawa do składania uwag w odniesieniu do zmienionego projektu planu. Dopiero ponowne wyłożenie do publicznego wglądu zmienionego przez organ planistyczny projektu planu pozwala nie tylko zapoznać się wszystkim zainteresowanym z przeznaczeniem obszaru, którego dotyczy zmiana, ale pozwala także wszystkim zainteresowanym złożyć uwagi do zmienionego projektu planu miejscowego, które będą podlegały dalszemu rozpoznaniu.

Należy podkreślić, iż zmiana treści i/lub rysunku projektu planu (zakres i rodzaj tych zmian) bezpośrednio przed uchwaleniem planu pozostaje poza wiedzą zainteresowanej społeczności lokalnej i poza jej kontrolą. Ustawa, nakazując wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, sankcjonuje obowiązek organów gminy do zapoznania, jeszcze w toku procedury planistycznej, społeczności lokalnej z projektem planu zagospodarowania przestrzennego, który po uchwaleniu przez radę gminy stanie się aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 września 2009 r. sygn. akt II SA/Gd 250/07).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 319/09 podkreślił, iż *procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego(...). Sformalizowane - również w zakresie chronologii podejmowanych działań - uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego prowadzi do wniosku, że kształt uchwalanego planu miejscowego powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu, tj. na jednym z ostatnich etapów procedury poprzedzającym uchwalenie planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest zatem m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Należy podkreślić, że każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Wykładnia celowościowa powyższych przepisów uzasadnia zatem wniosek, iż treść uchwalonego planu nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności. Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego rozumianego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy).*

Reasumując, treść przedmiotowej uchwały jest wynikiem dokonanej na sesji zmiany projektu planu. Jest to zmiana merytoryczna dotycząca obligatoryjnych elementów planu, tj. przeznaczenia terenów (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Uchwała odbiega przy tym w znaczący sposób od projektu, który był przedmiotem przeprowadzonego postępowania. Wprowadzenie na ostatnim etapie procedury planistycznej istotnej modyfikacji w możliwości korzystania z nieruchomości stanowi znaczną zmianę treści projektu uchwały w stosunku do projektu wyłożonego do publicznego wglądu. W ten sposób cele sformalizowanej procedury planistycznej nie zostały zrealizowane, a w

konsekwencji należy stwierdzić, że w sytuacji wprowadzania tego rodzaju istotnych merytorycznych zmian w uchwalanym planie - brak ponowienia czynności planistycznych ma znamiona istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naruszenie tego trybu pozostaje bowiem w bezpośrednim związku z treścią podjętej uchwały.

Etapy stanowienia planu winny być ściśle przestrzegane. Wprowadzony rygorizm proceduralny stanowi bowiem jedną z gwarancji państwa prawnego w tworzeniu prawa lokalnego. Skoro określona przez ustawodawcę kolejność czynności w procesie stanowienia planu miejscowego zapewnia możliwość udziału zainteresowanych podmiotów na różnych etapach procesu planowania poprzez składanie wniosków, dokonywanie opinii, uzgodnień, wnoszenie uwag, to organy gminy nie mogą pominąć żadnej z przewidzianych wyżej czynności, chociażby celem przyspieszenia procedury planistycznej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/255/2017 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO  
*Robert Gmitruczuk*  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Dęblin
- 2) Burmistrz Miasta Dęblin