



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 11-08-2021

Znak: SPN.III.4130.24.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.)

stwierdzam nieważność w całości

uchwały Nr LVII.360.2021 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów obejmującego część sołectwa Janik.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Kunowie podjęła uchwałę Nr LVII.360.2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów obejmującego część sołectwa Janik.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami Nr 1, 2 i 3 oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 6 lipca 2021 r., natomiast załącznik Nr 4 dostarczono w dniu 13 lipca 2021 r. Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłożył wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W dniu 21 lipca 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Burmistrza Miasta i Gminy Kunów do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 27 lipca 2021 r., znak: Or.0004.24.2021, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.), dalej u.p.z.p.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 20 ust. 1 i 2 u.p.z.p. poprzez :

- 1.1. przedłożenie Wojewodzie, do oceny zgodności z przepisami prawnymi, dwóch różnych egzemplarzy uchwały,
- 1.2. brak rozstrzygnięcia, przez Radę Miejską w Kunowie, o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

W myśl art. 17 pkt 14 u.p.z.p. burmistrz przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag wniesionych do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 20 ust.1 u.p.z.p. plan uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie m. in. o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Art. 20 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że burmistrz przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Ad. 1.1. W myśl art. 90 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372), dalej u.s.g., burmistrz obowiązany jest do przedłożenia Wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Natomiast zgodnie z art. 91 u.s.g. organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały stwierdza sprzeczność lub brak sprzeczności uchwały z prawem.

Do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2021 r. przekazano uchwałę wraz załącznikami Nr 1, 2 i 3 oraz dokumentacją prac planistycznych (pismo z dnia 30 czerwca 2021 r., znak: Or.0001.16.2021.MS).

W związku z brakiem załącznika Nr 4 (dane przestrzenne – zgodnie z treścią uchwały) Wojewoda pismem z dnia 7 lipca 2021 r., znak: SPN.III.4130.24.2021, wezwał Burmistrza Miasta i Gminy Kunów o jego dostarczenie.

W dniu 13 lipca 2021 r. przedłożono brakujący załącznik (pismo z dnia 12 lipca 2021 r., znak: IGP.6721.17.2021.BG).

A zatem uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych przekazana została do organu nadzoru pismem z dnia 30 czerwca 2021 r., tj. w 7 dniowym terminie na jej dostarczenie i uzupełniona przy piśmie z dnia 12 lipca 2021 r. na skutek wezwania tut. organu. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 294/19 potwierdza, że „w przypadku uchwał wprowadzających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, 30-dniowy termin na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, należy liczyć od dnia przedstawienia wojewodzie takiej uchwały zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną”.

W dniu 14 lipca 2021 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo (z dnia 14 lipca 2021 r., znak: Or.0001.20.2021.IZ), przekazujące kolejny egzemplarz uchwały wraz z załącznikami Nr 2 i Nr 3 do oceny ich zgodności z przepisami prawa. Zgodnie z powyższym pismem przekazana zostaje „prawidłowa uchwała po uzupełnieniach i poprawach” spowodowanych problemami z publikacją w dzienniku urzędowym województwa świętokrzyskiego. Burmistrz zaznaczył, że załącznik Nr 1 przekazany przy piśmie z dnia 30 czerwca 2021 r. jest prawidłowy. Uchwała ta została przekazana po ustawowym terminie.

Należy zaznaczyć, że oba egzemplarze uchwały wraz z załącznikami tj. dołączony do pisma z dnia 30 czerwca 2021 r. oraz do pisma z dnia 14 lipca 2021 r. podpisane są przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Kunowie jako przyjęte na sesji Rady Miejskiej w dniu 24 czerwca 2021 r.

Egzemplarze te różnią się od siebie w zakresie treści załącznika Nr 2 do uchwały (w przekazanej jako pierwszej uchwale brak jest rozstrzygnięcia, przez Radę Miejską w Kunowie, o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu; w drugim egzemplarzu takie stanowisko jest), a także tytułu załącznika Nr 4 do uchwały. Różnica dot. załącznika Nr 2 ma charakter merytoryczny mający wpływ na prawidłowość przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, Rada Miejska w Kunowie, w piśmie z dnia 27 lipca 2021 r., znak: Or.0004.24.2021, stwierdziła, że uchwała przekazana przy piśmie z dnia 30 czerwca 2021 r., ich zdaniem została wycofana z powodu nieprawidłowego podpisu załącznika Nr 4 oraz nieprawidłowego formatu załącznika Nr 2. Przesłanie do Redakcji Dziennika Urzędowego ponownie uchwały wraz z załącznikami było spowodowane kwestiami informatycznymi.

Akty prawa miejscowego podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Przesłanie do publikacji w dzienniku urzędowym uchwały odpowiadającej wymogom związanym z publikacją nie świadczy o cofnięciu przesłanej do organu nadzoru uchwały w trybie art. 90 ust. 1 u.s.g., ponieważ są to dwa niezależne tryby.

Podkreślić należy, że uchwała przekazana do organu nadzoru, zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g., powinna być tożsama w treści z uchwałą przesłaną w trybie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Organ nadzoru przyjął do oceny zgodności z prawem dwie uchwały – pierwszą przy piśmie z dnia 30 czerwca 2021 r., uzupełnionym pismem z dnia 12 lipca 2021 r., zaś drugą przy piśmie z dnia 14 lipca 2021 r.

Zdaniem organu nadzoru skoro przekazano dwa odmienne merytorycznie egzemplarze uchwały podpisane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie do oceny ich zgodności z prawem, to zaistniała sytuacja, w której nie wiadomo co zostało rzeczywiście uchwalone na sesji Rady Miejskiej w dniu 24 czerwca 2021 r. A taka sytuacja nie powinna mieć miejsca - tryb sporządzania planu miejscowego - został istotnie naruszony.

Dla organu nadzoru, uchwała wraz z załącznikami, przekazana przy piśmie z dnia 30 czerwca 2021 r., znak: Or.0001.16.2021.MS, uzupełnionym pismem z dnia 12 lipca 2021 r., znak: IGP.6721.17.2021.BG podpisana przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie, jest dokumentem uchwalonym, który nie podlega wycofaniu/wymianie.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że orzecznictwo sądowoadministracyjne wykształciło pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt normatywny opublikowany w dzienniku urzędowym, a nie przyjęty podczas głosowania. W sytuacji rozbieżności pomiędzy wersją przyjętej uchwały a uchwałą opublikowanej uznaje się, że wersją przyjętej uchwały jest treść uchwały opublikowanej. Ta natomiast różni się od egzemplarza przekazanego do oceny zgodności z prawem. W tym przypadku pojawia się pytanie, który właściwie egzemplarz był głosowany na sesji. Czy do oceny zgodności z prawem został przekazany projekt uchwały, który nie został przyjęty na sesji.

Ad. 1.2. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem złożonym proceduralnie, rada gminy dokonuje kilku czynności o doniosłych skutkach prawnych. Czynności te wymagają pewnej chronologii – możliwość dokonania jednej wynika z dokonania poprzedniej, jednak ustawodawca uznał, że wszystkie składają się na jeden akt uchwalenia planu miejscowego.

Należy podkreślić, że ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli część graficzna oraz rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania. Kontroli pod względem legalności podlega nie tylko treść planu miejscowego i jego załączników, ale również prawidłowość przeprowadzonej procedury planistycznej, na podstawie przedstawionej dokumentacji (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. wyd. 12, 2021 r.).

Art. 20 ust. 1 u.p.z.p. definitywnie wskazuje, że jednym z elementów procedury wiążących radę gminy przy uchwalaniu planu jest jednocześnie, wraz z uchwaleniem planu, rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Rozstrzygnięcie rady co do wniesionych uwag musi mieć charakter merytoryczny. Rada musi zatem ocenić zasadność wniesionych uwag czego efektem będzie ich uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie). „Powszechną i prawnie dopuszczalną praktyką rad gmin jest rozpatrywanie wszystkich nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uwag do projektu planu na sesji rady, na której uchwalany jest plan miejscowy i wyrażenie stanowiska rady w tym przedmiocie w formie załącznika

do uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (wyrok NSA z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 229/17).

Z § 1 ust. 3 pkt 2 ocenianej uchwały przekazanej przy piśmie z dnia 30 czerwca 2021 r. wynika, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, stanowi załącznik Nr 2 do uchwały. Jednak załącznik ten, pomimo tytułu: „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu”, nie zawiera rozstrzygnięcia Rady Miejskiej w Kunowie w tym zakresie. Z treści tego załącznika nie wynika jakie jest merytoryczne stanowisko Rady Miejskiej odnośnie wniesionej uwagi, tzn. czy Rada uwzględniła uwagę, czy też jej nie uwzględniła – kolumny tabeli są puste. Załącznik Nr 2 do uchwały zawiera jedynie stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy Kunów dotyczące uwagi wniesionej do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu (tj. uwagi nieuwzględnionej w całości).

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami zawartymi w odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, że „jednym z elementów procedowania uchwały zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów, obejmującego sołectwo Janik było przyjęcie przez Radę Miejską sposobu rozpatrzenia uwag przez Burmistrza Miasta i Gminy Kunów”, ponieważ nie wynika to z załącznika Nr 2 do uchwały.

Z dostarczonych dokumentów (dołączonych do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego - wydruk z systemu informatycznego posiedzenia.pl) nie wynika, aby Rada Miejska w Kunowie rozpatrywała w jakikolwiek sposób przedmiotową uwagę. Wynik głosowania wskazuje, że przyjęto uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kunów, obejmującego sołectwo Janik.

Rada gminy dokonuje ostatecznej oceny zasadności uwag. Posiada ona bowiem samodzielne uprawnienie w tym przedmiocie, a tym samym może, odmiennie niż uczynił to wójt (burmistrz/prezydent), potwierdzić zasadność zgłoszonych uwag. Uwzględnienie zaś uwag przez radę gminy, bezpośrednio wpływa na treść uchwały w sprawie planu.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym m.in. w wyroku NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1295/14, który stwierdził, że naruszenie „polegające na braku odniesienia się (rozstrzygnięcia) rady gminy do sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, stanowi rażące naruszenie procedury planistycznej. Niezależnie od innych uchybień, nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego”.

Popęlnienie błędu przez radę gminy przez niewłaściwe wykonanie czynności z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. niesie ze sobą daleko idące konsekwencje w postaci wadliwości uchwały w sprawie planu miejscowego.

Wobec podniesionych wyżej argumentów, nierozpatrzenie przez Radę Miejską uwagi wniesionej w toku procedury planistycznej, nie można potraktować jedynie jako omyłki pisarskiej, lecz jako działanie stanowiące istotne naruszenie prawa i skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały.

2. Uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326) poprzez brak uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym burmistrz uzyskuje zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody właściwego organu.

Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone właśnie w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wykładnia przepisów tego aktu prawnego wymaga, aby zgoda na zmianę przeznaczenia została udzielona w formie decyzji administracyjnej.

Z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego, znajdującego się w dokumentacji prac planistycznych, wynika że na działkach (lub ich części) o nr ewid.

- 915/2, 914/3, 914/7 położonych na terenie rolniczym oznaczonym symbolem R.19,
- 144/1201 położonej na terenie rolniczym oznaczonym symbolem R.28,

występują grunty leśne klasy Ls, LsV, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W dokumentacji prac planistycznych brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie takiej zgody.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały.

W świetle art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1719823.4491421.5447246
Nazwa dokumentu	RN w całości plan Janik gm. Kunów.pdf
Tytuł dokumentu	RN w całości plan Janik gm. Kunów
Sygnatura dokumentu	SPN.III.4130.24.2021
Data dokumentu	2021-08-11
Skrót dokumentu	DFEEF2FB2E9F74FF63000B5B893B6A76BF93AC92
Wersja dokumentu	1.8
Data podpisu	2021-08-11 11:18:15
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2021-08-17

Autor wydruku: Antoszevska-Mazur Izabela (Starszy Inspektor)