



WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 13 grudnia 2013 r.

Elżbieta Bieńkowska

BP-1lp-024-85/13
L. Dz.: 4581

Pan
Andrzej Misiołek
Senator RP

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 grudnia br. dotyczące wyrażenia opinii prawnej w zakresie skargi wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Zabrze w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze, uprzejmie przedstawiam poniższe informacje.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) zwanej dalej „upzp”, Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Przepis ust. 2 precyzuje generalny obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przewidziany w art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), zgodnie z którym organ ten jest obowiązany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W tym miejscu należy wskazać, iż w kwestii ww. terminu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 listopada 1990 r., sygn., akt SA/Gd 965/90, stwierdzając, iż termin ten jest terminem instrukcyjnym. W związku z czym przekroczenie tego terminu nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych ani co do samej uchwały, ani też co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę. Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 upzp, 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. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zaznaczyć również należy, iż zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym po upływie ww. terminu, określonego 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. W takim przypadku postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do sądu.

Z art. 20 ust. 2 upzp wynika, że przedmiotem działalności nadzorczej (sprawowanej na podstawie kryterium legalności) są oprócz samej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego także dołączone do niej załączniki oraz dokumentacja prac planistycznych. Kontroli pod względem legalności podlega nie tylko treść planu miejscowego i jego załączników, ale również prawidłowość przeprowadzonej procedury planistycznej, na podstawie przedstawionej dokumentacji.

Odnosząc się zaś szczegółowo do pytań postawionych przez Pana Senatora przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

W odniesieniu do pytania nr 1 i 2 należy wskazać przede wszystkim na ugruntowaną linię orzecniczą, zgodnie z którą obowiązek wynikający z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) jest obowiązkiem bezwzględny, niezależnie od tego czy sprawa należy do właściwości sądu czy też nie.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II Sa/Łd 1069/12 stwierdził, iż „W razie ustalenia, że zaskarżona uchwała rady gminy 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, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia 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.”. Należy tym samym stwierdzić, że jedynie sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności planu miejscowego z mocą wsteczną (od dnia wejścia w życie uchwały), zaś ewentualna uchwała rady gminy/miasta, nawet taka, która „stwierdza nieważność” uchwały w przedmiocie planu miejscowego, miałaby w każdym przypadku skutek od dnia wydania (ex nunc).

Ponadto na marginesie można również wskazać na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt I OZ 45/13, w którym sąd stwierdził co następuje: „Skoro z art. 54 § 2 p.p.s.a. wynika obowiązek dochowania określonego terminu, to uchybienie tej powinności mieści się w „niezastosowaniu się do obowiązków”, będącym przesłanką wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 tej ustawy. W istocie zatem przedmiot zaskarżenia określony w art. 55 § 1 p.p.s.a. obejmuje nie tylko zaniechanie przekazania sądowi skargi wraz z odpowiedzią na skargę i akt sprawy, ale także zwłokę organu w dopełnieniu tej czynności.”.

Ponadto należy zaznaczyć, iż zastosowanie trybu autokontroli możliwe jest - zgodnie z art. 54 § 3 ppsa - do dnia rozpoczęcia rozprawy i jedynie poprzez uwzględnienie skargi w całości. W świetle powyższego przepisu należy uznać, iż gdyby możliwość zastosowania tegoż przepisu powodowała wyłączenie obowiązku, o którym mowa w § 2 (tj. przekazanie do sądu skargi wraz z aktami sprawy), należałoby stwierdzić, że ustawodawca działał nieracjonalnie. Taki sposób interpretacji omawianego przepisu należy zatem uznać za nieuprawniony i niedopuszczalny.

Odnosząc się do pytania nr 3 należy zauważyć, iż autokorekta, o której mowa w tym przypadku, sprowadzałaby się de facto do zastosowania trybu autokontroli określonego w ww. art. 54 § 3 ppsa, co jak wskazano powyżej nie jest możliwe. Należy również w tym miejscu zauważyć, iż dopuszczenie możliwości zastosowania ww. trybu autokontroli, w sytuacji gdy wojewoda złożył w tym zakresie skargę do sądu administracyjnego i tym samym uznanie braku konieczności przekazywania tej skargi wraz z odpowiedzią na nią do sądu, powodowałoby umożliwienie organom jednostek samorządu terytorialnego obejścia prawa. Wydaje się zatem, że taka interpretacja jest nieuzasadniona i niedopuszczalna. Ponadto taka interpretacja prowadziłaby również do uniknięcia przez organ, którego akt został zaskarżony do sądu sankcji w postaci grzywny, o której mowa w art. 154 § 6 ppsa. Co więcej niewypełnienie obowiązku określonego w art. 54 § 2 ppsa pomimo wymierzenia grzywny, nie stoi na przeszkodzie w rozpoznaniu skargi przez sąd, albowiem zgodnie z art. 55 § 2 ppsa sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

Odpowiadając na pytanie nr 4 należy stwierdzić, iż mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz przepisy obowiązującego prawa, nie jest możliwe dokonanie jakichkolwiek zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z pominięciem procedury określonej w przepisach upzp. Przepis art. 27 upzp jest bowiem przepisem jednoznacznym w tym względzie. Ponadto warto zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 1280/10, w którym sąd ten stwierdził co następuje: „Każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 u.p.z.p. trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie ma żadnych możliwości pominięcia tego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian, również w przypadku zmiany planu polegającej nie tylko na podwyższeniu stawki opłaty planistycznej, ale nawet w sytuacji obniżenia tej stawki.”. Podobny pogląd wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 2535/10, stwierdzając, że „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego, ale jeszcze nieobowiązującego, również z powodu oczekiwania na ogłoszenie w organie promulgacyjnym województwa, może nastąpić - w myśl wymagań art. 27 u.p.z.p - tylko w trybie przewidzianym dla jego uchwalenia.”. Warto również zacytować wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 775/10, w którym stwierdzono, że „Każdą poprawkę, nawet uznaną przez organ planistyczny za sprostowanie "oczywistego błędu", należy traktować jako zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymagającą przeprowadzenia procedury planistycznej. Brak takiej

procedury prowadzi wprost do stwierdzenia nieważności podjętej uchwały.". W sposób jednoznaczny w tym zakresie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1980/10, stwierdzając, iż „Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej.”.

Reasumując i odnosząc się do pytania nr 5 należy stwierdzić, iż projekt załączonej przez Pana Senatora uchwały Rady Miasta Zabrze 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” nie może zostać uznany za prawidłowy. Na marginesie jedynie można wskazać, iż podstawa prawna przedmiotowego projektu uchwały jest nieprawidłowa w zakresie w jakim wskazuje przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak również w zakresie ustawy - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto podkreślić należy, że rada gminy/miasta może dokonać zmian w obowiązującej uchwale w przedmiocie planu miejscowego jedynie w procedurze opisanej w przepisie art. 17 upzp, co nie wyłącza obowiązku przekazania skargi na uchwałę do sądu administracyjnego.

z porażeniem
Bieli