

Uchwała Nr XLI/354/17
Rady Gminy Solina
z dnia 28 czerwca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia w części nieważności uchwały Nr XXI/189/08 z dnia 29 lipca 2008 r.

Na podstawie art. 54 ust. 3 w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) w związku ze Skargą Wojewody Podkarpackiego z dnia 2017-05-31 znak: P-II.0552.4.1.2017 na Uchwałę Nr XXI/189/08 Rady Gminy Solina z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk”

Rada Gminy Solina
uchwała, co następuje:

§ 1

1. Uwzględnić w całości Skargę Wojewody Podkarpackiego z dnia 2017-05-31 znak: P-II.0552.4.1.2017 i stwierdzić nieważność Uchwały Nr XXI/189/08 Rady Gminy Solina z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk” **w zaskarżonej części** tj. w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu pod zieleń parkową oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.ZP, w części nie objętej zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.
2. Granice terenu objęte stwierdzeniem nieważności przedstawia załącznik graficzny Nr 1 do uchwały, sporządzony na fragmencie rysunku planu, o którym mowa w ust. 1.

§ 2

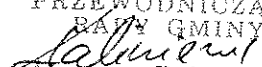
Działanie organu w zakresie objętym skargą miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 4

1. Uchwała podlega publikacji na stronie internetowej gminy.
2. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

PRZEWODNICZĄCY
RAJY GMINY

Mariusz Kaliniewicz

Uzasadnienie:

W dniu 1 czerwca 2017 r. Wojewoda Podkarpacki pismem dnia 2017-05-31 znak: P-II.0552.4.1.2017 za pośrednictwem Rady Gminy Solina złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Skargę na Uchwałę Nr XXI/189/08 Rady Gminy Solina z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk” domagając się stwierdzenia jej nieważności w części tj. w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu pod zieleń parkową oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.ZP, w części nie objętej zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W uzasadnieniu Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała została przedłożona Wojewodzie Podkarpackiemu do kontroli w dniu 3.09.2008 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2008 r. Nr 78, poz. 1706.

Skarżący stwierdza, że na etapie sporządzania ww. aktu prawa miejscowego Wójt Gminy Solina nie uzyskał zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Działka nr 57/1 w czasie opracowywania oraz uchwalenia planu stanowiła w przeważającej części grunty leśne. Grunty te, użytkowane jako Park Zdrojowy nie zapewniają leśnego sposobu wykorzystania. Ustalone przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu pod zieleń parkową, nie zapewniają leśnego sposobu użytkowania istniejących gruntów leśnych.

Ustalone przeznaczenie terenu pod zieleń parkową, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1.ZP, stosownie do przepisu art. 17 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz.717 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, w odniesieniu do części gruntów leśnych nieobjętych zgodą w planie miejscowym, winno być poprzedzone uzyskaniem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Brak zgody na zmianę przeznaczenia stanowi, w świetle art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego powodujące nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Skarga zasługuje na uwzględnienie w całości.

Prowadzone postępowania administracyjne w sprawie sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk”, zakończone zaskarżoną uchwałą, obejmowało m. in. tereny oznaczone w planie symbolem 1.ZP, stanowiące w przeważającej części działkę Nr 57/1. Przed wejściem w życie zaskarżonej uchwały, tereny te stanowiły

głównie grunty leśne. Zmiana przeznaczenia tych terenów, z leśnych na nieleśne, mogła nastąpić po uzyskaniu uprzedniej zgody właściwego organu. Wynikało to z art. 17 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), który w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, stanowił, że Wójt, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego m. in. uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały zgodę wydawał Marszałek Województwa po uzyskaniu opinii izby rolniczej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121 poz. 1266 ze zm.).

Sprawdzenie dokumentacji związanej z uchwaleniem „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk” wykazało brak przedmiotowej zgody. Tym samym doszło do naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, *„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.”*

Przez naruszenie trybu sporządzenia planu należy rozumieć naruszenie sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Zaś istotne naruszenie to takie, które prowadzi do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt: II OSK 1900/08.).

Podjęcie przedmiotowej uchwały następuje na podstawie art. 54 ust. 3 w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.).

Zgodnie ze wskazanym przepisem *„Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej*

właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania." ... „Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.”

Uprawnie do podjęcia przedmiotowej uchwały przez radę gminy nie jest jednolicie postrzegane w orzecznictwie sądów polskich. W dniu 2014-11-18 Naczelny Sąd Administracyjny w W-wie wydał jednak precedensowe orzeczenie o sygn. akt II OSK 2377/14, w którym orzekł: „Rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. Pogląd przeciwny prowadziłby do wyłączenia możliwości zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy (analogicznie również rady powiatu, sejmiku województwa) będąca aktem prawa miejscowego, czy też inne uchwały lub akty, których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. Tak szerokiego wyłączenia zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. nie można wyprowadzać w drodze wykładni, lecz wymagałoby to wyraźnej regulacji ustawowej.” W komentarzu do art. 93 ustawy o samorządzie gminnym (stan prawny na dzień: 2016.01.01) Bogdan Dolnicki (red.) i Andrzej Matan w części odnoszącej się do wskazanego wyżej wyroku stwierdzili: „Celem wprowadzenia tego przepisu było umożliwienie organowi administracji weryfikacji własnego działania lub bezczynności bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w ocenę jego zgodności z prawem. Przepis ten służy więc realizacji zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 7 p.p.s.a. i powinien być wykładany w sposób zapewniający najpełniejszą realizację tej zasady ogólnej postępowania sądowoadministracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego przeważa pogląd, że przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. stanowi nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem tej decyzji do sądu administracyjnego ...”. W dalszej części komentarza do wskazanego orzeczenia, które autorzy aprobują w całości piszą: „Przedstawione argumenty przemawiają za przyjęciem, iż przepis art. 54 § 3 p.p.s.a., pomimo tego, iż zawarty jest w ustawie procesowej, jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, dającym organowi szczególne uprawnienie w ramach toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego do podjęcia rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę zgodnie z jej żądaniem przy zastosowaniu rodzajów rozstrzygnięć podejmowanych przed sądem administracyjnym w razie uwzględnienia skargi (art. 145-150 p.p.s.a.). Przesłankami zastosowania tego przepisu przez organ są: uwzględnienie skargi w całości oraz zachowanie terminu (do dnia rozpoczęcia rozprawy).

Uprawnienie organu do działania w ramach autokontroli w zakresie wyboru form i rodzaju rozstrzygnięcia sprawy jest powiązane z treścią żądania skargi oraz z przedmiotem zaskarżenia.

Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. ma charakter ogólny, nie zawiera żadnych wyłączeń przedmiotowych lub podmiotowych. Przyjąć więc należy, że przepis ten odnosi się do wszystkich działań lub bezczynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., a zatem również do zaskarżonych uchwał rady gminy stanowiących akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Jedynym ograniczeniem zastosowania przez organ art. 54 § 3 p.p.s.a. jest to, aby organ, uwzględniając skargę, działał "w zakresie swojej właściwości". Właściwość organu to zdolność prawna do rozstrzygania określonego rodzaju spraw. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcie "właściwości" w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a. powinno być rozumiane podobnie jak na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W przypadku art. 54 § 3 p.p.s.a. chodzi więc o zachowanie właściwości rzeczowej i miejscowej organu. Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania (art. 20 k.p.a.). Właściwość rzeczową trzeba ustalać na podstawie przepisów ustaw materialnoprawnych oraz tych przepisów ustaw ustrojowych, które dotyczą kompetencji organów administracji publicznej (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa, 2011, s. 108). Przy czym podkreślenia wymaga, że do zakresu pojęcia właściwości rzeczowej organu nie należy forma ani rodzaj podjętego rozstrzygnięcia. (...) [NSA powołał się przy tym na postanowienie z dnia 29 grudnia 2009 r., II OW 73/09 - przyp. aut.].

W tej sprawie nie ulega wątpliwości, że rada gminy posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stanowi o tym art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie same kompetencje dla rady gminy przewidują przepisy art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.). Skoro zatem rada gminy jest właściwa, a więc posiada zdolność prawną do władczego rozstrzygnięcia w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego uchwalenia, zmiany, uchylenia), to "w zakresie swojej właściwości" może również uwzględnić skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzając jej nieważność na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Przedstawione argumenty przemawiają za przyjęciem, iż przepis art. 54 § 3 p.p.s.a., pomimo tego, iż zawarty jest w ustawie procesowej,

jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, dającym organowi szczególne uprawnienie w ramach toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego do podjęcia rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę zgodnie z jej żądaniem przy zastosowaniu rodzajów rozstrzygnięć podejmowanych przed sądem administracyjnym w razie uwzględnienia skargi (art. 145-150 p.p.s.a.). Przesłankami zastosowania tego przepisu przez organ są: uwzględnienie skargi w całości oraz zachowanie terminu (do dnia rozpoczęcia rozprawy). Uprawnienie organu do działania w ramach autokontroli w zakresie wyboru form i rodzaju rozstrzygnięcia sprawy jest powiązane z treścią żądania skargi oraz z przedmiotem zaskarżenia. I dalej: „Po wniesieniu skargi zastosowanie mają przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem również art. 54 § 3 p.p.s.a. To, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym przyznają uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy wyłącznie organowi nadzoru, nie wyklucza możliwości stosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. Czym innym jest bowiem postępowanie nadzorcze prowadzone przez organ nadzoru na podstawie art. 85-92 ustawy o samorządzie gminnym, a czym innym postępowanie sądowoadministracyjne wywołane skargą organu nadzoru. (...). Przedstawiona argumentacja przemawia za przyjęciem stanowiska, iż rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. Pogląd przeciwny prowadziłby do wyłączenia możliwości zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy (analogicznie również rady powiatu, sejmiku województwa) będąca aktem prawa miejscowego, czy też inne uchwały lub akty, których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. Tak szerokiego wyłączenia zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. nie można wyprowadzać w drodze wykładni, lecz wymagałoby to wyraźnej regulacji ustawowej”. ... „Dlatego też z treści przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie można wywodzić ograniczenia kręgu podmiotów władnych do stwierdzenia nieważności uchwały w ogóle. Innymi słowy, uprawnienia do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu gminy nie można rozumieć wąsko, tylko w granicach ustawy o samorządzie gminnym, bo ona - w przepisach art. 91 i n. - reguluje tylko jedną z dróg - na wcześniejszym (przedsądowym) etapie. Oczywiście jest, że wówczas rada gminy nie ma prawa stwierdzić nieważności swojej uchwały, nie ma bowiem ku temu podstawy prawnej. Jednakże już po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego organ gminy uzyskuje takie uprawnienie - na mocy art. 54 § 3 p.p.s.a.”

W tym miejscu należy również wskazać na inne orzeczenia nie przyznające radzie gminy prawa do autokontroli własnej uchwały w trybie art. 54 ust. 3

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi np. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lipca 2016 r. (II SA/Go 405/16) czy Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r. (II SA/GL 348/14. Jednak najnowsze orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a więc Sądu wyższej rangi, z dnia 2016-10-11, sygn. akt II OSK 2402/15, Lex nr 2169079 stwierdza, co następuje: „Rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. Podjęta w tym trybie uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu i kontroli sądu na zasadach ogólnych. Skarga na taką uchwałę przysługuje więc zarówno organowi nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., jak i innym podmiotom na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.”

W związku z tym, że autokontrola to tryb, w którym organ rozpoznaje skargę niejako w zastępstwie sądu to może wydać tylko takie rozstrzygnięcie, do jakiego upoważniony jest sąd administracyjny.

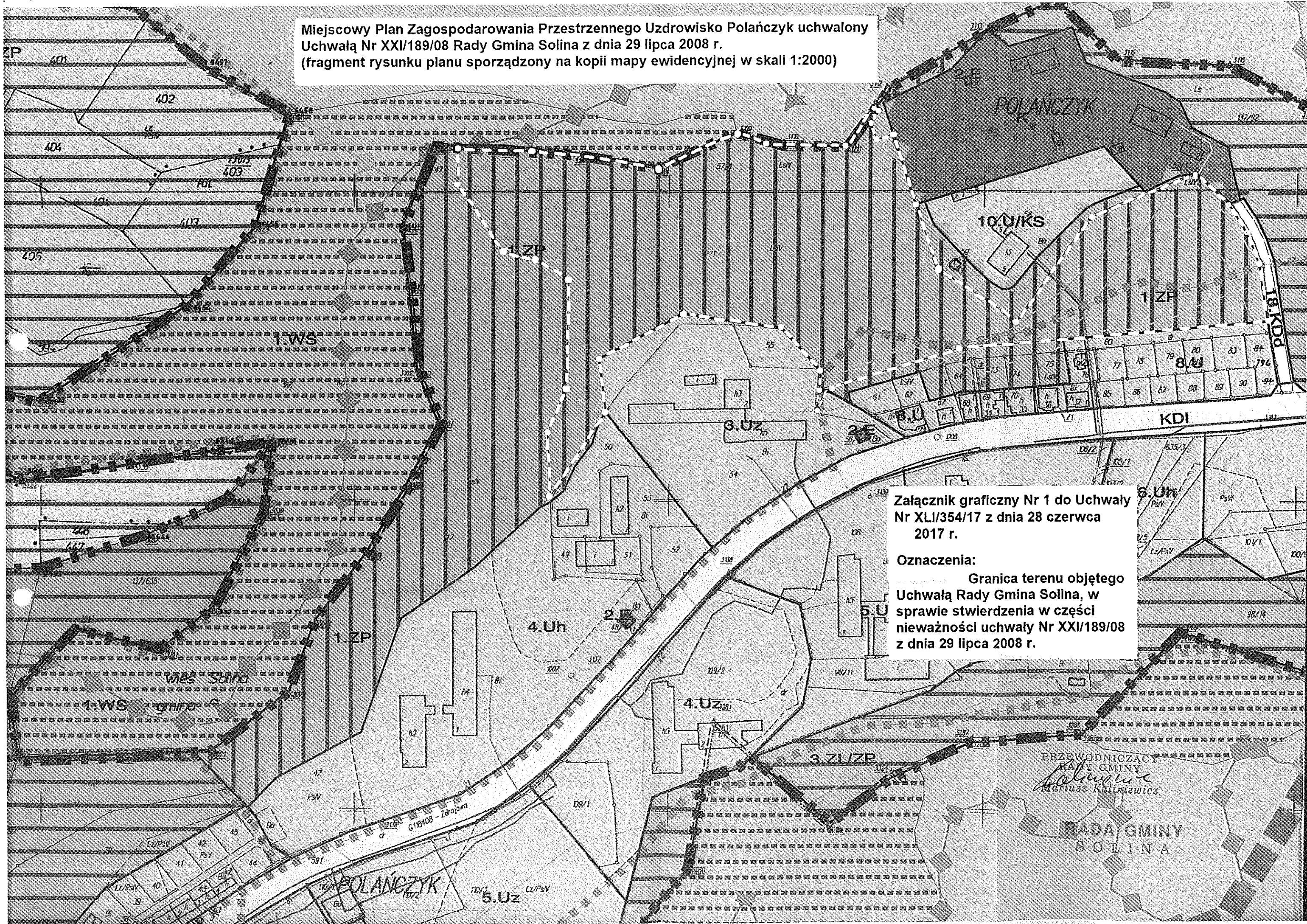
Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*).

Uchwała rady gminy stwierdzająca nieważność uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydana na podstawie art. 54 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa, ponieważ eliminuje z obrotu prawnego akt prawa miejscowego jakim jest uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym podjęcie przedmiotowej uchwały jest konieczne i uzasadnione.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY
Mariusz Kaliniewicz
Mariusz Kaliniewicz

Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Uzdrowisko Polańczyk uchwalony Uchwałą Nr XXI/189/08 Rady Gmina Solina z dnia 29 lipca 2008 r. (fragment rysunku planu sporządzony na kopii mapy ewidencyjnej w skali 1:2000)



Załącznik graficzny Nr 1 do Uchwały Nr XLI/354/17 z dnia 28 czerwca 2017 r.

Oznaczenia:
Granica terenu objętego Uchwałą Rady Gminy Solina, w sprawie stwierdzenia w części nieważności uchwały Nr XXI/189/08 z dnia 29 lipca 2008 r.

PRZEWODNICZĄCY
KAPŁY GMINY
Mariusz Kaliniewicz
RADA GMINY
SOLINA