

Uchwała Nr XXXVIII/283/2018

Rady Gminy Elbląg

z dnia 4 września 2018 roku

w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Elbląg Nr XXXIV/263/2018 z dnia 17 maja 2018 roku dotyczącą zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu obrębu geodezyjnego Gronowo Górne, obejmującego swym zakresem działkę nr 251 i część działki nr 246

Na podstawie art. 54 § 3 w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 poz. 1302) uchwała się co następuje:

§1

1. Rada Gminy Elbląg w odpowiedzi na skargę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Elbląg Nr XXXIV/263/2018 z dnia 17 maja 2018 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu obrębu geodezyjnego Gronowo Górne, obejmującego swym zakresem działkę nr 251 i część działki nr 246 **uwzględnia w całości złożoną skargę i stwierdza nieważność powyższej uchwały Rady Gminy Elbląg.**
2. Szczegółowe stanowisko Rady Gminy znajduje się w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§2

1. Upoważnia się Wójta Gminy Elbląg do złożenia odpowiedzi na skargę i reprezentowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie.
2. Upoważnia się Wójta Gminy Elbląg do udzielenia dalszych pełnomocnictw w sprawie.

§3

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Elbląg.

§4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy Elbląg

PRZEWODNICZĄCA
Barbara Bruzdewicz
Rady Gminy Elbląg

Barbara Bruzdewicz

Uzasadnienie

Mając na uwadze aktualne stanowisko doktryny prawa administracyjnego oraz orzecznictwo sądowe, Rada Gminy Elbląg postanowiła w trybie autokontroli uwzględnić w całości skargę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Elbląg Nr XXXIV/263/2018 z dnia 17 maja 2018 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu obrębu geodezyjnego Gronowo Górne, obejmującego swym zakresem działkę nr 251 i część działki nr 246 oraz stwierdzić jej nieważność, mając na uwadze przepisy art. 54 §3 w związku z art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnego.

Rada Gminy przyjęła przedmiotową uchwałę opierając się na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2015 roku sygn. akt IV SA/Po 195/15, według którego jest dopuszczalne i uzasadnione określenie zasad budowy systemów komunikacji, które dopuszcza możliwość lokalizacji dróg wewnętrznych niewyznaczonych w planie, przy ustaleniu minimalnej wielkości działek pod lokalizację nowej zabudowy oraz zasad ich zagospodarowania. Ustalenie konkretnych parametrów i wielkości działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości oraz przebieg granic tych działek są zastrzeżone, zgodnie z obowiązującymi przepisami, dla kompetencji organu wykonawczego gminy w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Tym samym na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy nie określa konkretnego kształtu, wielkości działek oraz ich indywidualnego dostępu do drogi publicznej. Zdaniem WSA takie uregulowania mieszczą się w granicach przyznanego Radzie Gminy władztwa planistycznego i nie naruszają przepisów prawa.

Ponadto, obszar przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi jedną nieruchomość, której cała wschodnia granica przylega od gminnej drogi publicznej przewidzianej ustaleniami planu do rozbudowy, a jej cała północna granica przylega do publicznej drogi lokalnej położonej poza granicami planu. Taki układ komunikacji, zdaniem Rady Gminy, zapewnia dostęp do nieruchomości dla której ustalenia planu przewidują jednorodne zagospodarowanie z przeznaczeniem pod lokalizację zabudowy mieszkaniowo-usługowej na działkach o wielkości nie mniejszej niż 0,1 ha. Zdaniem Rady Gminy, w sytuacji kiedy nieruchomość, która może się w przyszłości składać z kilka działek stanowiących własność czy współwłasność tych samych osób, posiada dostęp do drogi publicznej, to należy przyjąć, że wszystkie przyszłe działki stanowiące tą nieruchomość mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Organ planistyczny nie jest zobligowany do zapewnienia dostępu do drogi publicznej każdej przyszłej działce ewidencyjnej.

Rada Gminy, pomimo przedstawionego powyżej własnego odmiennego stanowiska w sprawie, po dokonaniu analizy uwag oraz uzasadnienia wniesionego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w złożonej skardze, przychyliła się do stanowiska Wojewody i zdecydowała o podjęciu uchwały o uwzględnieniu w całości złożonej skargi i stwierdzeniu nieważności własnej uchwały. Takie stanowisko umożliwi niezwłoczne ponowne procedowanie nad zmianą Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu obrębu geodezyjnego Gronowo Górne, obejmującego swym zakresem działkę nr 251 i część działki nr 246, na które pilnie oczekuje właściciel nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18.11.2014 r., II OSK 2377/14, LEX nr 1657777, podjął precedensowe orzeczenie, formułując następującą tezę: „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, o 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”.

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. Przy czym podkreślenia wymaga, że do zakresu pojęcia właściwości rzeczowej organu nie należy forma ani rodzaj podjętego rozstrzygnięcia. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wobec tego „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..

Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował w wyroku z 11.10.2016 r., II OSK 2402/15, LEX nr 2169079): „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.”

(Komentarz do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, wyd. II, opubl. WKP 2018 lex.)

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18.11.2014 r., II OSK 2377/14, LEX nr 1657777, przyjmując, że spór prawny w przedmiotowej sprawie dotyczy tego, czy rada gminy może na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. stwierdzić nieważność własnej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydał precedensowe orzeczenie: „Zgodnie z powołanym przepisem organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. 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 sadowoadministracyjnego. 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 (Z. Kmiecik [w:] System

Prawa Administracyjnego, Tom 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 305 i powołana tam literatura). (*Komentarz do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, wyd. II, opubl. WKP 2018 lex.*)

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 beczynności, 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 29.12.2009 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 2017 r. poz. 1073 ze zm.). Skoro zatem rada gminy jest właściwa, a więc posiada zdolność prawną do władczego rozstrzygania w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego uchwalenia, zmiany, uchylecia), 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. (*Komentarz do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, wyd. II, opubl. WKP 2018 lex.*)

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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, w trybie określonym w art. 90. Natomiast przepis art. 93 ust. 1 tej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego 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. Powołane przepisy regulują jedynie tryb postępowania nadzorczego i mają zastosowanie do momentu wniesienia skargi do sądu administracyjnego. 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 sądownoadministracyjne 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”.

(Komentarz, wyd. II, do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, opubl. WKP 2018 lex.)

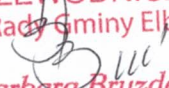
Treść art. 54 § 3 p.p.s.a. należy rozumieć zgodnie z wykładnią celowościową i systemową. Odnosnie do użytego w wyżej wymienionym przepisie sformułowania „w zakresie właściwości” wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 29.12.2009 r., II OW 73/09, LEX nr 578609: „A zatem, warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli, przewidzianym w art. 54 § 3 p.p.s.a., jest posiadanie przez organ administracji publicznej – w dacie korzystania z tego uprawnienia – kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych”. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy „uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy jest kompetentna do stanowienia w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc także do tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ma zatem władzę do rozstrzygania w tego rodzaju sprawach. *(Komentarz, wyd. II, do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, opubl. WKP 2018 lex.)*

Wykładnię celowościową przepisu art. 54 § 3 p.p.s.a. prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25.10.2011 r., II GSK 2108/11, LEX nr 984626: „Powszechnie przyjmuje się, że celem autokontroli jest umożliwienie organom administracji publicznej ponownej weryfikacji własnego działania (lub braku działania) bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w ocenę jego zgodności z prawem. Autokontrola prowadzi w związku z tym do szybszego załatwienia sprawy, i to zgodnie z żądaniem skarżącego, a zatem służy realizacji zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 7 p.p.s.a.” *(Komentarz, wyd. II, do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, opubl. WKP 2018 lex.)*

W przepisach rozdziału 10 u.s.g. „Nadzór nad działalnością gminy” określone są organy sprawujące ten nadzór (Prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalna izba obrachunkowa), a także postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia w gminie. Normy te stanowią, że aż do upływu 30-dniowego terminu od dnia przedstawienia uchwały organowi nadzoru może on stwierdzić jej nieważność we własnym zakresie. Jednak po tym czasie kompetencja wojewody ogranicza się już tylko do uprawnienia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Na tym rola organu nadzoru się kończy, ponieważ z momentem wniesienia skargi następuje zawisłość sprawy i zastosowanie znajdują regulacje Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym art. 54 § 3. *(Komentarz, wyd. II, do art.93 ustawy o samorządzie gminnym, red. Bogdan Dolnicki, opubl. WKP 2018 lex.)*

Wobec uwzględnienia skargi w całości i stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/263/2018 z dnia 17 maja 2018 roku, Rada Gminy wnosi o umorzenie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olszynie, jako bezprzedmiotowego.

Ponadto Rada Gminy wnosi o przyśpieszenie postępowania przed Sądem, aby jak najszybciej rozpocząć procedowanie nad zmianą Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu obrębu geodezyjnego Gronowo Górne, obejmującego swym zakresem działkę nr 251 i część działki nr 246.

PRZEWODNICZĄCA
Rady Gminy Elbląg

Barbara Bruzdewicz