

U c h w a ł a Nr 54/ XLII /2010
Rady Gminy w Boronowie
z dnia 8 czerwca 2010 r.

w sprawie: odpowiedzi na skargę Wojewody Śląskiego dotyczącą Uchwały Rady Gminy Boronów nr 51/XXXII/2009 z dnia 29 września 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zumpy”

Na podstawie art.18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym / Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 z późn. zm./ oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi / Dz.U. Nr 153 , poz.1270 z późn. zm./ Rada Gminy w Boronowie uchwala , co następuje:

§ 1

1. Udzielić odpowiedzi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na skargę Wojewody Śląskiego dotyczącą Uchwały Rady Gminy Boronów nr 51/XXXII/2009 z dnia 29 września 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zumpy”, z wnioskiem o jej oddalenie.

2. Treść odpowiedzi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Zobowiązuje się Wójta Gminy Boronów do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

§ 3

Upoważnia się Wójta Gminy do występowania w imieniu Rady Gminy Boronów w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach i do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Załącznik do Uchwały Nr 54/XLII/2010
Rady Gminy Boronów z dnia 08 czerwca 2010 r.**

Boronów, dnia 08.06.2010 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-100 Gliwice**

Skarżący: Wojewoda Śląski
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

Strona przeciwna: Rada Gminy Boronów

Odpowiedź na skargę

Wojewody Śląskiego, doręczoną Radzie Gminy w dniu 20 maja 2010 r. na uchwałę Rady Gminy Boronów Nr 51/XXXII/2009 z dnia 29 września 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zumpy”.

W imieniu strony przeciwnej, wnoszę o:

- 1) oddalenie skargi,
- 2) zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania według obowiązujących przepisów prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Boronów w dniu 29 września 2009 r. podjęła uchwałę Nr 51/XXXII/2009 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zumpy”. Organ nadzorczy, jakim jest Wojewoda Śląski w określonym terminie nie wniósł zastrzeżeń do przedmiotowej uchwały, jednakże nie została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Należy przede wszystkim zauważyć, że wniosek o wstrzymanie wykonania uchwały (tj. jej publikacji) jest de facto wnioskiem o zalegalizowanie dotychczasowego naruszenia prawa przez Wojewodę Śląskiego. Mając bowiem możliwość uchylenia w ciągu 30 dni przedmiotowej uchwały jako niezgodnej z prawem nie uczynił tego, nie wzywając jednak później uchwalodawcy do usunięcia tej niezgodności, naruszając tym samym art. 52 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153 poz. 1270 z późn. zm.) a następnie przez ponad pół roku nie opublikował jej, naruszając tym art.3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z roku 2007 nr 68 poz 449, z późn. zm.), który mówi, że akty

normatywne – a takim jest przedmiotowa uchwała – publikuje się niezwłocznie. Przypisać sobie tym samym prawo, które przysługuje jedynie sądowi. Do czasu bowiem prawomocnego stwierdzenia niezgodności z prawem należy przyjąć domniemanie o poprawności zaskarżonego aktu prawnego. Samo przekonanie o niezgodności z prawem nie może być bowiem wystarczające do odmowy publikacji. Przyczyny, dla których przedmiotowa uchwała nie została uchylona w ustawowym terminie nie mają tu znaczenia.

Przechodząc do zarzutów zawartych w uzasadnieniu skargi uznać należy, że dzielą się one na dwie grupy:

zarzuty dotyczące procedury planistycznej i dokumentowania prac planistycznych
zarzuty dotyczące niezgodności z prawem sformułowań uchwały.

W grupie pierwszej zarzut podstawowy mówi, iż analiza treści uchwały „wykazuje, iż w istocie Rada nie tyle dokonała zmiany ww. planu lecz uchwaliła nowy plan dla wspomnianego obszaru”. Analiza całego procesu planistycznego wykazuje jednak, że w rzeczywistości nastąpiła zmiana planu a nie uchwalenie nowego. Zmiany w stosunku do uchwały nr 16/XXVII/2006 z dnia 21 marca 2006 r. są bowiem stosunkowo niewielkie. W istocie chodzi więc o pominięcie jednego etapu procedury – zamiast przyjęcia uchwały o wprowadzeniu zmian w planie a następnie, po wejściu tej uchwały w życie, opublikowania tekstu i rysunku jednolitego (prawomocność takiej procedury została potwierdzona m.in. wyrokami WSA w Gliwicach z dnia 18 lipca 2007 r. – sygn.akt SA./GL 213/07 i z dnia 20 lutego 2008 r. – sygn. akt. II SA./GI 1014/07) Rada uchwaliła od razu jednolitą postać planu po zmianach, przy czym o fakcie, że jest to w istocie zmieniony a nie nowy plan świadczy zachowanie numeracji paragrafów i kolejnych niższych jednostek legislacyjnych. Także w trakcie procedury planistycznej na wszystkich etapach konsekwentnie zaznaczano, że chodzi o zmianę, m.in. przez wyraźne oznaczanie – na tle obowiązującego planu - wprowadzanych zmian (wyróżniającym się kolorem i grafiką)

Nastąpiło więc być może naruszenie procedury, ale efekt finalny jest dokładnie taki sam, jaki byłby w wypadku jej dotrzymania, tylko o kilka miesięcy szybszy.

Należy również zauważyć, że zastosowanie podobnej procedury miało już precedens. W Dzienniku Urzędowym Woj. Śląskiego opublikowana została bowiem wcześniej (Dz.Urz. z r 2009 nr 35 poz.803) uchwała zmieniająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mająca właśnie postać tekstu i rysunku ujednoliconego po procedowanych wcześniej zmianach. Niezrozumiałe jest więc kwestionowanie w wypadku jednej uchwały jej formy, zaakceptowanej wcześniej bez uwag w wypadku innej.

Nieuzasadniony jest więc w świetle przedstawionych faktów zarzut, że ograniczenie dokonanych w trakcie opracowania planu uzgodnień, opinii, analiz oraz prognoz jedynie do wprowadzanych zmian stanowi naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Niezależnie bowiem od tego, czy opracowany jest nowy plan czy zmiana (aktualizacja) planu istniejącego nowy stan porównuje się ze stanem wyjściowym – to jest z ustaleniami planu dotychczas obowiązującego. Nie zachodzi bowiem w wypadku opracowania nowego planu sytuacja, że unieważniany jest plan dotychczasowy i powstaje „stan zerowy”, do którego odnosi się ustalenia planu nowego. Logiczne jest więc, że uzgodnienia i opinie dotyczyć będą jedynie wprowadzanych zmian, a skutki nowego opracowania – czy to w wymiarze finansowym (prognoza skutków finansowych) czy w zakresie potencjalnego oddziaływania na środowisko (prognoza oddziaływania) zawsze będą określane jako, w pewnym sensie, różnica między stanem wyjściowym a wynikowym. Pośrednio zostało to potwierdzone np. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 09 lutego 2010 r – sygn. P58/08 (Dz.U. nr 24 poz. 124) w którym stwierdza się, że jako punkt odniesienia dla wyliczenia przyrostu lub spadku wartości terenów przyjmuje się ich wartość zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w planach uchylonych art. 87 ust.3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80 poz.717 z późn. zm.) a nie wartość wg faktycznego użytkowania, niezależnie od terminu uchwalenia nowego planu.

Nie można też zgodzić się z zarzutem, że nie da się ustalić, czy ustalenia mpzp pozostają w zgodzie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Po pierwsze należy zauważyć, że cytowane rozporządzenie mówi – zgodnie z delegacją zawartą w ustawie – o wymaganej postaci projektu planu a nie uchwały końcowej. Jest to zrozumiałe, bo projekt planu trafia do zaopiniowania i uzgodnienia do różnych organów niekoniecznie dysponujących studium. Udostępniany jest również do publicznego wglądu a więc odbiorcom tym bardziej mogącym mieć utrudniony dostęp do tego dokumentu. Wojewoda natomiast każdorazowo dysponuje egzemplarzem aktualnie obowiązującego studium, którego zgodność z prawem wcześniej opiniował, oraz projektem planu przedstawionym wcześniej do uzgodnienia, zawierającym (tak było też w tym wypadku) przedmiotowy wyrys. Należy też zauważyć, że publikowanie rysunku planu łącznie z wyrysem studium – obligatoryjne w sytuacji kiedy ten wyrys jest częścią załącznika graficznego do uchwały końcowej – miało by się z celem, albowiem publikuje się rysunek czarno-biały a ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów są w rysunku studium oznaczane zazwyczaj wyłącznie kolorem. (Pomijamy tu fakt, że w wypadku np. mpzp gminy musiałby to być rysunek studium gminy w całości)

Można natomiast sprawdzić, że projekt planu zawierał wyrys ze studium i na etapie opiniowania i uzgadniania było możliwe porównanie zapisów tego projektu i studium.

Zarzut o braku podania do publicznej wiadomości informacji o podjęciu przedmiotowej uchwały oraz podsumowania i innych dokumentów o których mowa w art. 55 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku (...), wynikających z art. 43 tejże ustawy należy uznać za bezprzedmiotowy, ponieważ dotyczy innej procedury – równie ważnej – ale której dokumentacja nie jest częścią dokumentacji planistycznej wymaganej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gdyby tak było, ustawodawca zmieniając ustawą o udostępnianiu (...) ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziłby również ten wymóg, tak jak wprowadził np. wymóg opiniowania projektu planu przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Rozpatrując drugą grupę zarzutów – o niezgodności z prawem niektórych sformułowań przedmiotowej uchwały – stwierdzić należy zasadność niektórych (ale tylko niektórych) z nich. Szczegółowe ustosunkowanie się do nich było by jednak w zaistniałej sytuacji bezprzedmiotowe, gdyż wszystkie kwestionowane zapisy – tak w tekście uchwały jak w rysunku planu są zapisami przeniesionymi bez zmian z planu obecnie obowiązującego, opublikowanego w r. 2006 bez zastrzeżeń co do zgodności z prawem. Niezależnie więc od stwierdzenia prawidłowości lub nieprawidłowości poszczególnych sformułowań – w wypadku uchylenia uchwały, której dotyczy skarga – będą dalej obowiązywały. Doprowadzenie do zgodności z prawem musiało by więc być przedmiotem odrębnej procedury. W wyniku zmiany planu wprowadzony został jedynie kwestionowany zapis dotyczący zabudowy letniskowej – określanej zamiennie letniskowa – rekreacyjna. W potocznym rozumieniu są to jednak pojęcia jednoznaczne, nie wydaje się więc, aby zapis mógł prowadzić do nieporozumień.

