

Nie można zmodyfikować planu miejscowego zwykłą uchwałą

Plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, dlatego sprostowanie nawet oczywistej omyłki, jaka się w nim znajduje, wymaga przeprowadzenia procedury planistycznej. Prawo nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków – przypomnieliśmy o tym 26 lipca br. w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda dolnośląski

Rada miejska w Żmigrodzie, na sesji 28 czerwca 2012 roku podjęła uchwałę w sprawie sprostowania uchwały dotyczącej sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) dla zachodniej części swojego miasta. Rada doszła do wniosku, iż przy podejmowaniu pierwszej z uchwał nastąpił błąd pisarski i należy go wyeliminować.

Wojewoda dolnośląski, badając pod względem legalności uchwalony akt, zauważył, że został on podjęty niezgodnie z prawem i stwierdził jego nieważność. Zdaniem organu nadzoru radni nie spełnili warunków proceduralnych. W myśl bowiem art. 27 ustawy z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717, z późn. zm.) – dalej u.p.z.p., zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Brak upoważnienia w ustawie

– U.p.z.p. wyraźnie stanowi, w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje radzie kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Należy podkreślić, że u.p.z.p. nie przewiduje możliwości prostowania oczywistych błędów pisarskich, które pojawiły się w tekście bądź na rysunku planu w sytuacji, gdy taki błąd wystąpił na etapie podejmowania uchwały w sprawie planu. Ustawa ta nie przewiduje również innego trybu niż przeprowadzenie właściwej procedury planistycznej, który umożliwiłby doprowadzenie do spójności zapisów uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez względu na rodzaj i zakres zmian – argumentowała Ewa Mańkowska, wicewojewoda dolnośląski.

Jej zdanie znajduje poparcie również wśród prawników, którzy podkreślają, że plany są aktami prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa wymienionym w art. 87 Konstytucji RP.

– Szczególna ranga uchwały rady miasta (gminy) o przyjęciu planu zagospodarowania przestrzennego wyraża się zarówno w procedurze uchwalania planu, która poprzedzona jest sporządzeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, koniecznością dokonania licznych uzgodnień oraz uzyskaniem opinii wielu organów administracji, wyłożeniem MPZP do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz rozpoznaniem do niego uwag – wyjaśnia radca prawny Tomasz Srokosz, Partner w kancelarii KSP Legal & Tax Advice. – Ważny jest również szczególny charakter planu, stwarzający podstawę do wydania rozlicznych decyzji budowlanych, środowiskowych i innych pozwoleń kształtujących politykę przestrzenną na obszarze gminy

Dodaje też, że właśnie ze względu na tę szczególną rolę MPZP, zarówno ustawodawca w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i sądy administracyjne bardzo restrykcyjnie podchodzą do możliwości jakiegokolwiek „uproszczonej” ingerencji w jego treść.

Co jego zdaniem jest całkowicie uzasadnione.

– Odmienna, mniej formalna interpretacja możliwości zmiany MPZP otworzyłaby furtkę, przez którą czasami kluczowe z punktu widzenia mieszkańców lub potencjalnych inwestorów rozstrzygnięcia, mogłyby być wprowadzone do planu jako usunięcie błędu pisarskiego lub oczywistej omyłki, a dalej idąc – sprostowania o charakterze interpretacyjnym – podkreśla Tomasz Srokosz.

Eliminacja zagrożeń

Prawnik zauważa, że czasami przecież wielomilionowe inwestycje oparte są na możliwości wynikającej z MPZP, którą to możliwość wyraża się w kilku sformułowaniach, a nawet symbolach.

– Stąd też ochrona treści planu zagospodarowania przestrzennego przed ingerencją inną niż tryb zmiany planu jest uzasadniona – dodaje ekspert.

Podobne stanowisko przedstawia również Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt I OSK 366/08), na który powoływała się Ewa Mańkowska, orzekł, że „wejście planu w życie w brzmieniu opublikowanym w organie promulgacyjnym, wywołuje określone skutki prawne (wiąże adresatów) i już z tego względu nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy. Gdyby założyć, że jest inaczej i dopuścić możliwość prostowania obowiązującego planu, bez zachowania ustawowej procedury jego zmiany, to wówczas zniweczona mogłaby być zasada stabilności i pewności prawa (...)”.

Prawnicy zauważają, że formalizm, jaki występuje w zakresie zmiany planów miejscowych ma też i negatywne konsekwencje (inwestycja na którą czekają mieszkańcy, niemożliwa do zrealizowania ze względu na błędy w planie, musi zaczekać na formalne zakończenie procedury jego zmiany), niemniej jest on konieczny.

– Procedura uchwalania MPZP z punktu widzenia radnych powinna stanowić najlepszą gwarancję dla wyeliminowania wszelkich błędów i niedopowiedzeń. Truizmem będzie dodanie jak wiele zamieszania wywołało dodanie dwóch słów w ustawie medialnej, podobnie na skalę lokalną sprostowanie (poprzez zmianę symbolu oznaczenia strefy w planie zagospodarowania przestrzennego) może otworzyć lub zamknąć możliwości inwestycyjne na terenie gminy, stąd konsekwentnie każda ingerencja musi być poddana kontroli właściwej dla zmiany planu – puentuje mecenas Srokosz.

WSA o prostowaniu błędów

„(...) ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego będących aktami prawa miejscowego. Takie rozwiązanie przyjmują jedynie przepisy k.p.a. dla decyzji i postanowień administracyjnych, ale stosowanie tu jakiegokolwiek analogii jest wykluczone”.

(tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 17 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 775/10)

ANNA KRZYŻANOWSKA
anna.krzyzanowska@infor.pl

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 26 lipca 2012 r. NK-N13.4131.500.2012.JT1 - 1