

Opinia

odnośnie możliwości powołania zespołu roboczego do spraw zagospodarowania terenów objętych granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Nowe Miasto”

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi na zadane przez Wydział Planowania Przestrzennego pytanie cyt. „Czy w kontekście aktualnie prowadzonych prac planistycznych nad sporządzeniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Nowe Miasto”, Prezydent Miasta Krakowa ma w świetle obowiązującego prawa możliwość powołania zespołu roboczego, którego celem byłoby wypracowanie rozwiązań planistycznych odnośnie przyszłego zagospodarowania terenu, dla którego jest sporządzany plan miejscowy?”

II. Stan faktyczny

W wykonaniu uchwały Nr XV/302/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Nowe Miasto”, Prezydent Miasta Krakowa sporządził projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Nowe Miasto”. Rada Miasta Krakowa na posiedzeniu CVI sesji odrzuciła w pierwszym czytaniu w całości ww. projekt uchwały. Następnie w dniu 22 marca 2023 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę kierunkową Nr CVII/2909/23 z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie powołania zespołu do spraw „Nowego Miasta”.

Zgodnie z § 1 uchwały Nr CVII/2909/23 z dnia 22 marca 2023 r. Rada Miasta Krakowa ustaliła kierunki działania Prezydenta Miasta Krakowa, polegające na podjęciu wszelkich możliwych i prawnie dopuszczalnych działań mających na celu rozważenie powołania zespołu roboczego do spraw zagospodarowania terenów objętych granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowe Miasto”. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że zespół roboczy miałby składać się z (...) przedstawicieli klubów Rady Miasta Krakowa, Urzędu Miasta Krakowa, przedstawicieli Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, środowisk eksperckich m.in. SARP i MOIA, a także krakowskich uczelni wyższych zajmujących się urbanistyką miejską, a także przedstawicieli lokalnej społeczności i przedsiębiorców działających na tym obszarze. Zadaniem zespołu ma być wypracowanie kompromisu wokół przyszłości terenów położonych na obszarze MPZP Nowe Miasto do końca 2023 r., w tym wytycznych do konkursu urbanistycznego.

Na tle powyższego powstała wątpliwość prawna dotycząca możliwości powołania zespołu roboczego, na rzecz którego doszłoby do delegacji części kompetencji projektodawcy planu miejscowego.

III. Podstawa prawna opinii

- 1) Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm. – dalej jako u.p.z.p.),
- 2) rozporządzenie z dnia 17 grudnia 2021 r. Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404).

IV. Ocena prawna

Procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została uregulowana szczegółowo przez ustawodawcę w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami u.p.z.p., gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień¹.

Procedura planistyczna składa się z sekwencji czynności, które są podejmowane kolejno po sobie przez organy gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia aktu prawa miejscowego. W świetle orzecnictwa sądów administracyjnych naruszenie tej kolejności będzie stanowiło każdorazowo podstawę do stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.², zgodnie z którym naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego oznaczać może nieważność takiej uchwały w całości lub w części. W kontekście tego należy zauważyć, że zaniechanie³ lub zmiana kolejności podejmowania przez organy gminy czynności, jak również ich pominięcie skutkuje sankcją nieważności⁴. Przepisy prawa regulują kwestię udziału poszczególnych organów państwowych, które biorą udział w procedurze planistycznej, przedstawiając swoje stanowisko w formie opinii lub uzgodnień projektu planu. Również udział społeczeństwa lokalnego w tej procedurze jest uregulowany w określonej formie i czasie⁵.

Następnie należy wyjaśnić, że ustawodawca przypisał organom gminnym (organowi uchwałodawczemu oraz organowi wykonawczemu) odmienne role w procedurze planistycznej. Organ wykonawczy na mocy art. 17 u.p.z.p. posiada kompetencję do przygotowania projektu planu miejscowego oraz wprowadzenia do niego w określonym trybie zmian, które wynikają z opinii

¹ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1011/17.

² Por. wyrok WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 522/18.

³ Tak NSA w wyroku z dnia 8 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 777/11.

⁴ Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2402/20.

⁵ Zob. art. 18 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

i uzgodnień właściwych organów, oraz z rozpatrzonych uwag. Natomiast organ uchwałodawczy uchwała przekazany mu przez organ wykonawczy projekt planu, przy czym jest uprawniony również do wprowadzenia do niego zmian. Kompetencje te są uregulowane ustawowo. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości przekazania pomiędzy tymi organami swoich kompetencji, czy też powierzenia ich innym podmiotom. Obowiązuje w tym zakresie bowiem zakaz subdelegacji kompetencji⁶.

Skoro procedura planistyczna jest ściśle sformalizowana a na etapie projektowania planu realizacja poszczególnych czynności przez przewidziane prawem organy następuje kolejno po sobie, to tylko zachowanie takiego toku procedowania projektu planu jest prawidłowe i zgodne z prawem. Obowiązująca procedura planistyczna nie przewiduje możliwości przeprowadzania czynności nieuregulowanych ustawą. Sankcją zaś za naruszenie trybu sporządzania planu jest nieważność, o czym stanowi art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Odnosząc powyższe do przedstawionego przez Wydział zagadnienia prawnego należy stwierdzić, że w ocenie opiniującego powołanie przez Prezydenta Miasta Krakowa zespół roboczy w kształcie określonym uchwałą kierunkową Nr CVII/2909/23 z dnia 22 marca 2023 r. nie ma oparcia w przepisach prawa.

Z uzasadnienia uchwały kierunkowej wynika, że zespół roboczy miałby „wypracować rozwiązania planistyczne”. Tak zakreślony zakres działania tego zespołu budzi zastrzeżenia, albowiem oznacza de facto realizację przez powołany zespół części kompetencji projektodawczych przypisanych ustawowo Prezydentowi Miasta Krakowa. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie upoważnia Prezydenta Miasta Krakowa do delegowania tej kompetencji na rzecz innych podmiotów. Brzmienie art. 17 u.p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że jedynym organem uprawnionym do sporządzenia projektu planu miejscowego jest organ wykonawczy gminy. Przepis ten stanowi normę kompetencyjną dla organu wykonawczego i wyznacza jego zdolność do działania w określonym prawem zakresie⁷. W orzecznictwie wyrażono podgląd, że „tego rodzaju normy powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”⁸.

Należy również zauważyć, że wprawdzie Rada Miasta Krakowa odrzuciła projekt planu „Nowe Miasto” w pierwszym czytaniu, ale tok procedury planistycznej wynikający z art. 17 u.p.z.p. został już przeprowadzony. Nie jest jednak wiadome nad jakimi konkretnie rozwiązaniami planistycznymi miałby pracować zespół roboczy, w sytuacji gdy Prezydent Miasta Krakowa ukończył już prace nad projektem planu „Nowe Miasto”, w tym również w zakresie rozwiązań planistycznych. Wszelkie

⁶ Zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2022, s. 175-176.

⁷ Zob. W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006, s. 407 i nast.

⁸ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 1349/20, oraz NSA w wyroku z dnia 1 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 3148/17.

zatem czynności podejmowane przez ten zespół na tym etapie byłyby dokonywane poza formalnym tokiem procedury planistycznej.

Następnie należy wskazać, że możliwość powoływania przez organ wykonawczy gminy określonego organu musi każdorazowo wynikać z przepisów prawa. W taką możliwość ustawodawca wyposażył organ wykonawczy gminy na mocy art. 8 ust. 3 u.p.z.p., w myśl którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta powołuje gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną⁹, jako organ doradczy, oraz ustala, w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania. Wraz z powołaniem tej komisji nie przechodzą na nią kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie sporządzania projektu planu miejscowego. Ponadto jeżeli taka komisja zostanie powołana, to na mocy art. 17 pkt 6 tiret pierwsze u.p.z.p. przedstawia organowi wykonawczemu opinię o projekcie planu. Komisja ta z mocy ww. przepisów prawa uczestniczy zatem w procedurze planistycznej. W związku z tym komisja urbanistyczno-architektoniczna jest organem doradczym tworzonym na podstawie przyznanej przez ustawodawcę organowi wykonawczemu gminy kompetencji ustawowej oraz z mocy upoważnienia ustawowego uczestniczy w procedurze planistycznej na konkretnym jej etapie. W przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak jest natomiast podstawy prawnej do tworzenia przez organ wykonawczy gminy innych komisji czy zespołów do realizacji określonych zadań lub osiągnięcia konkretnych celów.

Z powyższego względu już samo powołanie przez Prezydenta Miasta Krakowa zespołu roboczego do spraw zagospodarowania określonego terenu, jako organu nieprzewidzianego ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiłoby naruszenie prawa. Prezydent Miasta Krakowa nie posiada upoważnienia do tworzenia tego rodzaju zespołów zadaniowych w toku procedury planistycznej. W kontekście tego warto zwrócić również uwagę na pogląd wyrażony w orzecznictwie, w myśl którego „to organy gminy posiadają wyłączone władztwo planistyczne określone w granicach ustawowych regulowanych przez u.p.z.p. W treści u.p.z.p. nie ma przepisu, który w jakikolwiek sposób rozszerzałby władztwo planistyczne na podmioty trzecie”¹⁰. Skoro w procedurze planistycznej uczestniczą jedynie podmioty, którym przepisy prawa dają taką możliwość i to na konkretnym jej etapie, to powyższy zespół roboczy nie posiadałby formalnej podstawy prawnej do udziału w tej procedurze. Również stanowiska tego zespołu nie miałyby charakteru merytorycznego i wiążącego.

Następnie w wątpliwość należy poddać planowany skład zespołu roboczego. Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały kierunkowej Nr CVII/2909/23 z dnia 22 marca 2023 r. członkami tego zespołu miałyby zostać osoby, którym ustawodawca przypisał już inną rolę w procedurze planistycznej. W związku z tym uczestnictwo tych osób w procedurze planistycznej może zostać uznane za obejście przepisów prawa oraz naruszenie właściwości Prezydenta Miasta Krakowa, skutkujące nieważnością planu „Nowe Miasto”. Ponadto część z osób, wchodzących w skład tego zespołu (przedsiębiorcy oraz przedstawiciele lokalnej społeczności), miała już zapewnioną

⁹ W Gminie Miejskiej Kraków taka komisja została powołana i funkcjonuje jako Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna.

¹⁰ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 496/20.

możliwość czynnego uczestnictwa w procedurze planistycznej poprzez składane uwagi do projektu planu oraz udział w dyskusjach publicznych. W literaturze przyjmuje się, że „wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, zaś dyskusja stanowi realizację uprawnienia przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy, gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu miejscowego stają się prawem powszechnie obowiązującym, oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów”.¹¹ Natomiast przyznane na mocy art. 18 ust. 1 u.p.z.p. prawo do wniesienia uwag przysługuje każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w planie. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że „ustawodawca stworzył gwarancje ochrony interesu indywidualnego osób, których nieruchomości objęto planem właśnie poprzez uczestniczenie w procedurze uchwalania planu, a zwłaszcza możliwość złożenia uwag do projektu. Brak uwag uniemożliwia ewentualną możliwą korektę rozwiązań zaproponowanych przez organ. Regulacja przepisów art. 18, 19 i 20 u.p.z.p. świadczy, że ustawodawca przypisał instytucji uwag duże znaczenie w procedurze planistycznej, co musi być również uwzględnione przy ocenie legalności konkretnego planu miejscowego.”¹² Z tego względu należy stwierdzić, że ustawodawca zagwarantował każdemu podmiotowi udział w procedurze planistycznej, co daje znacznie szersze gwarancje ochrony własnych interesów niż działanie za pośrednictwem przedstawicieli w ramach zespołu roboczego powołanego do realizacji określonego celu.

Podsumowując w ocenie opiniującego w kontekście aktualnie prowadzonych prac planistycznych nad sporządzaniem miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru „Nowe Miasto”, Prezydent Miasta Krakowa nie ma możliwości powołania zespołu roboczego, którego celem byłoby wypracowanie rozwiązań planistycznych odnośnie przyszłego zagospodarowania terenu, dla którego jest sporządzany plan miejscowy. Udział w procedurze planistycznej takiego zespołu byłby naruszeniem obowiązującego prawa, które mogłoby stanowić podstawę do stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Nowe Miasto”.

Powyższa opinia nie ma charakteru wiążącego w sprawie.

Tomasz Korba
radca prawny

Otrzymują:

1. Wydział Planowania Przestrzennego,
2. a/a.

¹¹ Tak A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 17.

¹² Tak NSA w wyroku z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2320/16.



