

Uchwała nr 957/XXXIX/2006
Rady Miasta Lublin
z dnia 23 marca 2006 r.

w sprawie aktualizacji uchwały nr 681/LXIX/98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie określenia założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowo-usługowych.

Na podstawie art.18 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz.1591 z późn. zmianami) oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zmianami) – Rada Miasta Lublin uchwala co następuje:

§ 1

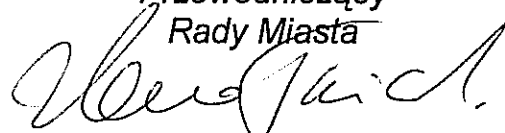
- 1. W związku ze zmianą przepisów w zakresie planowania przestrzennego i przedłużającymi się pracami nad nową edycją „Planu zagospodarowania” zobowiązuje się Prezydenta Miasta Lublin do aktualizacji zawartych w załączniku nr 1 do uchwały nr 681/LXIX/98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie określenia założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowo-usługowych zasad lokalizacji w obszarze miasta dużych obiektów handlowo-usługowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m².**
- 2. Opracowanie propozycji zmiany należy przedstawić Radzie Miasta Lublin do akceptacji w terminie do dnia 31 maja 2006 r.**
- 3. Przyjęte nowe zasady stanowiąc będą podstawę do wyznaczenia terenów pod lokalizację obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w opracowaniach planistycznych tj. w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.**
- 4. Rada zobowiązuje Prezydenta do przeanalizowania następujących lokalizacji:**
 - przy wylotach dróg tranzytowych z miasta,
 - w strefach przemysłowo-składowych miasta,
 - w obszarach przeznaczonych dla obsługi dużych osiedli mieszkaniowych, np. rejon ulic Nałęczowskiej i Kraśnickiej, Wyrwasa i Poligonowej (Górki Czechowskie), itp.,
 - na terenach żywiłowej aktywności handlowej o nieuporządkowanym charakterze inwestowania,
 - w obszarach istniejących zespołów zabudowy usługowo-handlowej.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miasta

Zbigniew Targoński



WOJEWODA LUBELSKI

PN.II.0911/89/06

Biurowo	
RADY MIEJSKIEJ w Lublinie	
W PŁYNEŁO	
28 KWI. 2006	
ilość zał.	656
podpis	

Lublin, 2006-04-28

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały nr 957/XXXIX/2006 Rady Miasta Lublin z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie aktualizacji uchwały nr 682/LXIX/98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie określenia założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowo-usługowych.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 957/XXXIX/2006 Rady Miasta Lublin z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie aktualizacji uchwały nr 682/LXIX/98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie określenia założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowo-usługowych.

Uzasadnienie

Uchwała nr 957/XXXIX/2006 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2006 r.

Przedmiotowa uchwała stanowi:

§ 1

1. W związku ze zmianą przepisów w zakresie planowania przestrzennego i przedłużającymi się pracami nad nową edycją „Planu zagospodarowania” zobowiązuje się Prezydenta Miasta Lublin do aktualizacji zawartych w załączniku nr 1 do uchwały nr 681/LXIX/98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie określenia założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowo-usługowych zasad lokalizacji w obszarze miasta dużych obiektów handlowo-usługowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m².

2. Opracowanie propozycji zmiany należy przedstawić Radzie Miasta Lublin do akceptacji w terminie do dnia 31 maja 2006 r.
3. Przyjęte nowe zasady stanowiąc będą podstawę do wyznaczenia terenów pod lokalizację obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w opracowaniach planistycznych, tj. w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.
4. Rada zobowiązuje Prezydenta do przeanalizowania następujących lokalizacji:
 - przy wylotach dróg tranzytowych z miasta,
 - w strefach przemysłowo-składowych miasta,
 - w obszarach przeznaczonych dla obsługi dużych osiedli Wyrwasa i Poligonowej (Górki Czechowskie), itp.,
 - na terenach żywiłowej aktywności handlowej o nieuporządkowanym charakterze inwestowania,
 - w obszarach istniejących zespołów zabudowy usługowo-handlowej.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej.

Celowe jest zatem przytoczenie – słusznego zdaniem organu nadzoru – stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. (sygn. akt SA/Wr 310/92 Wspólnota 1993/2/21), zgodnie z którym organy jednostek samorządu terytorialnego winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji.

Rada Miasta – zdaniem organu nadzoru – błędnie upatruje podstawy prawnej w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Cyt. przepis formułuje zatem ustawową zasadę domniemania kompetencji na rzecz rady gminy.

Zasada ta ma zapobiec sporom kompetencyjnym, jakie mogą powstać pomiędzy organami gminy.

Przepis art. 18 ust. 1 wprowadza domniemanie kompetencji gminy na rzecz rady gminy, pod warunkiem łącznego spełnienia dwóch przesłanek – 1) sprawa pozostaje w zakresie działania gminy oraz 2) ustawy nie stanowią inaczej.

Mówiąc inaczej, rada gminy będzie właściwa w tych wszystkich przypadkach, w których przepisy przyznają określone kompetencje gminie,

ale nie wskazują, który z organów gminy będzie realizował przedmiotowe kompetencje.

Nie ulega wątpliwości, iż obowiązujące przepisy, w tym powołane przez Radę Miasta art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn.zm.) nie przyznają wprost gminie kompetencji do „określenia założeń polityki w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowo-usługowych.”

Według art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczanie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przytoczone przepisy statuują zasadą samodzielności planistycznej gminy, którą można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu przede wszystkim w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W żadnej mierze nie uzasadniają one podjęcia uchwały nr 957/XXXIX/2006.

Przepis § 2 uchwały nr 681/LXIX/98 stanowi, iż założenia polityki miasta stanowią wytyczne dla zarządu miasta i miejskich służb architektoniczno-urbanistycznych przy opracowywaniu studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego miasta oraz aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta.

W § 1 uchwały nr 957/XXXIX/2006 Rada Miasta nałożyła na Prezydenta Miasta konkretne obowiązki dotyczące aktualizacji zasad lokalizacji obiektów handlowo-usługowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m².

Rada Miasta zastrzegła sobie prawo akceptacji tych zasad.

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały zaakceptowane przez Radę zasady stanowią podstawę do wyznaczenia terenów pod lokalizację obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje naruszają przepisy wyznaczające kompetencje organów gminy.

Należy zauważyć, iż podział kompetencji pomiędzy organami gminy ma zawsze charakter rozłączny i nie może być naruszony. Możliwość władczego ingerowania w sytuację prawną wójta, burmistrza (prezydenta miasta) wynikać musi ze szczególnego przepisu.

Upoważnienia takiego, z całą pewnością, nie można wywieść z przepisów zawartych w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym – „władze gminy”.

Przedmiotowe przepisy, wyznaczając kompetencje organów gminy, stanowią rozwinięcie konstytucyjnej zasady podziału organów na stanowiące i wykonawcze (art. 169, ust. 1 Konstytucji RP).

Aktualność tej zasady na gruncie ustawy o samorządzie gminnym potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 października 1999 r. (sygn. akt I SA/Ka 1628/99 LEX nr 40852).

Przepis art. 15 ust. 1 powołanej ustawy statuuje radę gminy jako organ stanowiący i kontrolny w gminie.

Organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Jako organ kontrolny rada gminy nadzoruje i ocenia działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Czyni to głównie poprzez swoje komisje w szczególności poprzez komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Instrumentami realizowania funkcji kontrolnych są nadto:

- przyjmowanie sprawozdań z działalności wójta i stanowienie o kierunkach jego działania (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym),
- rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym),
- zatwierdzanie przepisów porządkowych wydawanych przez wójta (art. 41 ust. 2 ustawy).

Stanowienie o kierunkach działania wójta może przybierać formy aktów tzw. kierownictwa wewnętrznego (wytycznych) albo udzielania wójtowi zaleceń i wskazówek w konkretnych sprawach.

Stanowienie, o którym mowa, nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących wójtowi z mocy ustawy (A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000 r., str. 214).

Jeśli chodzi o charakter prawny wytycznych rady gminy dla wójta, to należy odnieść się do zwrotu użytego w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Chodzi o „stanowienie o kierunkach działania wójta.” Wytyczne zatem nie mogą przybierać charakteru poleceń takiego, a nie innego konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określanie kierunków działania niewątpliwie obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może też wskazywać konieczność zajęcia się przez wójta pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Nie sposób uznać za prawidłowe stanowisko, zgodnie z którym określanie kierunków działania wójta obejmowało możliwość nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez wójta określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania, a nie o formach działania.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta przekroczyła swoje ustawowe upoważnienie do stanowienia o kierunkach działania Prezydenta.

Stosownie do treści art. 9 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organem uprawnionym do przygotowania projektu studium oraz projektu planu miejscowego,

a także zmian w planie zagospodarowania przestrzennego jest wójt gminy (prezydent miasta).

Oznacza to, iż to organ wykonawczy jest odpowiedzialny za treść projektu i nie jest związany wolą organu stanowiącego wyrażoną w uchwale „w sprawie założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji obiektów handlowo-usługowych.”

Rada nie może w tym zakresie udzielać Prezydentowi żadnych zaleceń i wskazówek.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 powołanej ustawy, sporządzając studium wójt gminy uwzględnia zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.

Projekt planu miejscowego wójt sporządza zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Jest bezsporne, iż przytoczone przepisy nie wskazują „założeń polityki miasta w zakresie lokalizacji obiektów handlowo-usługowych” jako dokumentu wiążącego Prezydenta przy tworzeniu projektu studium i projektu planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały nr 957/XXXIX/2006 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący
Rady Miasta Lublin
- 2) Prezydent Miasta Lublin

WOJEWODA LUBELSKI

W. Żukowski
Wojciech Żukowski