



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 7 czerwca 2016 r.

Poz. 2112

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.52.2016.MB WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 - j. t.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXII/605/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Brętowo rejon ulicy Słowackiego 125 w mieście Gdańsku.

Uzasadnienie

W dniu 5 maja 2016 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XXII/605/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Brętowo rejon ulicy Słowackiego 125 w mieście Gdańsku, zwanej dalej „uchwałą”.

W dniu 31 maja 2016 roku, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 25 maja 2015 r. (PN-II.4131.52.2016.MB), Prezydent Miasta Gdańska złożył wyjaśnienia, w których odniósł się do wskazanych w zawiadomieniu uchybień.

Odnośnie do wskazanego w zawiadomieniu uchybienia, które polegało na sprzeczności zapisów §3 oraz §9 uchwały, według Prezydenta Miasta Gdańska zarzut jest niezasadny. Wyjaśnił, że w „(...)§3 uchwały została zawarta jedynie definicja przeznaczenia terenów, co nie oznacza, że wszelkie wynikające z niej formy zagospodarowania terenu zostały dopuszczone w planie miejscowym. Z ustaleń szczegółowych - karty terenu jasno wynika, które funkcje zostały na tym terenie wyłączone. Ww. zapisy planu nie wykluczają się. Plan miejscowy składa się z części ogólnej (od §1 do §8), w której znajdują się między innymi, definicje, wskaźniki, zasady i reguły stosowane przy zapisach wszystkich planów miejscowych w mieście. Natomiast zapisy części szczegółowej (od §9) dotyczą poszczególnych, konkretnych terenów i są sformułowane z uwzględnieniem ich warunków i cech.”.

Odnośnie do uchybienia wskazanego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego braku ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego Prezydent Miasta Gdańska wskazał, że „Wprowadzone w projekcie planu zmiany nie naruszyły interesów właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze objętym planem miejscowym, nie miały wpływu na ich prawa i obowiązki. W wyniku wprowadzonych zmian ustalenia planu zostały co do zasady takie same. Zarówno przeznaczenie terenu jak i zasady jego zagospodarowania zostały określone w ten sam sposób w stosunku do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu. Tym samym ponowne wyłożenie projektu planu do publicznego było zbędne. W związku z powyższym projekt planu miejscowego został ponownie przedłożony Radzie Miasta Gdańska do uchwalenia.”.

Organ nadzoru nie podzielił argumentacji Prezydenta Miasta Gdańska wskazanej w piśmie z dnia 31 maja 2016 r. i stwierdził istotne naruszenia prawa, które skutkowały koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Gdańska wprowadziła w uchwale wzajemnie wykluczające się zapisy dotyczące dopuszczalnych form zabudowy. W § 3 ust. 1 lit. „b” tiret trzecie uchwały dopuszczono zagospodarowanie terenu w postaci małych hurtowni do 2000 m² powierzchni użytkowej. Natomiast w treści § 9 ust. 4 tego typu zabudowa została przez Radę Miasta Gdańska wykluczona. Konstrukcja przedmiotowej uchwały zakłada, że § 3 stanowi zapis ogólny planu – definicję przeznaczeń terenów - dotyczący wszystkich kart terenu. Ustalenia te są następnie w poszczególnych kartach terenu doprecyzowane. Należy jednak podkreślić, że ustalenia ogólne planu nie mogą zawierać ustaleń sprzecznych z jego ustaleniami szczególnymi. Ponadto, mając na uwadze, że w kwestionowanej uchwale występuje tylko jedna karta terenu, wprowadzanie do niej ustaleń ogólnych, które dopuszczają formę zabudowy wykluczoną w ustaleniach szczegółowych, prowadzi do daleko idących wątpliwości interpretacyjnych, mogących mieć wpływ na późniejsze stosowanie uchwały w praktyce.

Wskazania wymaga w tym miejscu, że stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2015 r. poz. 199 z późn zm. – zwana dalej jako „u.p.z.p.”) „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Jak wynika z treści art. 14 ust. 8 u.p.z.p. „plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., „w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Z treści powołanych przepisów wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym będącym aktem prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda Pomorski stwierdził, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, które w późniejszym etapie stanowić będzie podstawę do realizacji określonych inwestycji. W ocenie organu nadzoru przedmiotowy plan miejscowy tego warunku nie spełnia.

Ponadto, wskazana niespójność ustaleń przedmiotowej uchwały stanowi również naruszenie § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - j. t.), zgodnie z którym „przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy” (odnośnie do dopuszczalności zastosowania zacytowanego przepisu rozporządzenia do aktów prawa miejscowego – zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 343/07). W tym kontekście warto przytoczyć również pogląd wyrażony przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt: II OSK 1854/08), w którym sąd ten wypowiedział się następująco: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych”. Podzielając w pełni powołaną wyżej argumentację sądu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Gdańska, dopuszczając w ustaleniach ogólnych uchwały możliwość budowy małych hurtowni do 2000 m² powierzchni użytkowej, a następnie wykluczając w ustaleniach szczególnych tą formę zabudowy (mając na względzie, że przedmiotowy plan miejscowy obejmuje de facto jedną kartę terenu), doprowadziła do powstania wewnętrznej sprzeczności uchwały, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że badana uchwała jest drugą z kolei uchwałą uchwalającą plan miejscowy dla terenu Brętowo rejonu ulicy Słowackiego 125 w mieście Gdańsku, po tym jak Rada Miasta Gdańska w dniu 28 stycznia 2016 roku już raz podjęła planu miejscowy dla tego terenu, a Wojewoda Pomorski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 marca 2016 r. PN-II.4131.16.2016.JB, stwierdził jej nieważność.

W tym stanie rzeczy organ nadzoru wskazuje, że poczynienie merytorycznych zmian w treści uchwały zobowiązywało Radę Miasta Gdańska do ponowienia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie. Z uwagi na poczynione zmiany projekt uchwały powinien być zostać ponownie wyłożony do publicznego wglądu. Tymczasem ani z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych ani z pisma Prezydenta Miasta Gdańska, przesyłającego uchwałę Nr XXII/605/16, nie wynika że procedura planistyczna, w związku z

wprowadzoną zmianą, została ponowiona, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 u.p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Zmiany poczynione w uchwale, w ocenie organu nadzoru, wymagały ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu i umożliwienia tym samym osobom fizycznym i prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, wniesienia uwag do tego projektu planu. Czynności proceduralne, o których mowa powyżej nie zostały spełnione.

Brak wyłożenia do publicznego wglądu zmienionego projektu planu miejscowego oraz uniemożliwienie zgłoszenia do niego uwag, narusza w istotny sposób tryb sporządzania planu miejscowego, tj. art. 17 pkt 9 i pkt 11, art. 18 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Dodatkowo organ nadzoru zaznacza, że poprzez brak wyłożenia do publicznego wglądu, zmienionego projektu planu miejscowego, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

W tym stanie uznać należy, że uchwała nr XXII/605/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Brętowo rejon ulicy Słowackiego 125 w mieście Gdańsku, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, a zatem stwierdzenie jej nieważności jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich