



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 18 grudnia 2015 r.

Poz. 4364

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.118.2015.JB WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XII/111/2015 Rady Miejskiej w Redzie z dnia 28 października 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Redy w rejonie ulic Gdańskiej, Łąkowej i Alei Jana Pawła II.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2015 r. Rada Miejska w Redzie podjęła uchwałę Nr XII/111/2015 w sprawie uchwalenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Redy w rejonie ulic Gdańskiej, Łąkowej i Alei Jana Pawła II.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 20 w zw. z art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17 oraz art. 29 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.”) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 5 listopada 2015 r.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 25 listopada 2015 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Redzie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, wskazując dostrzeżone uchybienia oraz braki w dokumentacji prac planistycznych. Umożliwił tym samym złożenie w tej sprawie wyjaśnień oraz dał możliwość uzupełnienia brakujących dokumentów.

Po otrzymaniu wyjaśnień oraz przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Pomorski stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie zaś do treści art. 14 ust. 2 u.p.z.p. integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Z kolei z art. 17 *in principio* u.p.z.p. wynika, że wydanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego stanowi warunek konieczny podjęcia przez organ planistyczny czynności zmierzających do uchwalenia planu miejscowego. Tak więc uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu inicjuje procedurę uchwalania planu. Jednocześnie w sposób wiążący określa tereny, które mogą zostać tym planem objęte, co oznacza, że obszar niewskazany w uchwale w sprawie przystąpienia nie może następnie zostać objęty ustaleniami planu miejscowego. Stanowisko organu nadzoru potwierdza w tym zakresie orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 16 grudnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Gl 607/11) dokonano następującej

wykładni przywołanych wyżej przepisów: „uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej. W uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wynikłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie. W przeciwnym razie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale”.

Tymczasem nadzorowany plan miejscowy obejmuje tereny wykraczające, w zakresie fragmentu karty terenu oznaczonej symbolem 01.MW,U (obszar przylegający do ul. Łąkowej - działka nr 62/73), poza granice obszaru określonego w uchwale nr XLIV/471/2014 Rady Miejskiej w Redzie z dnia 19 marca 2015 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Redy w rejonie ulic Gdańskiej, Łąkowej i Alei Jana Pawła II. W opinii organu nadzoru powyższe uchybienie stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność uchwały Rady Miejskiej w Redzie.

Ponadto, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z tym przepisem, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może naruszać ustaleń zawartych w studium. Ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu w sposób odmienny od rozwiązań przyjętych w studium oznacza, że plan taki w zakresie, w jakim jego zapisy odbiegają od treści studium narusza obowiązujący porządek prawny, co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. W konsekwencji, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., prowadzi to do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 272/10). Stosownie zaś do treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Co więcej, art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z powyższym, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być uwzględnione zapisy wynikające z przyjętego na danym obszarze studium, w szczególności treść dotycząca przeznaczenia i wskaźników danego terenu. Należy podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, potwierdzony w wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r. (II OSK 1250/08), że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi „swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w m.p.z.p. oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami”.

Z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Redy, poprzez ustanowienie w § 11 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały wskaźnika powierzchni zabudowy o wartości do 60 % (zgodnie z ustaleniami studium, dla tego terenu dopuszcza się maksymalną powierzchnię zabudowy do 50%) oraz wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w wysokości nie mniejszej niż 12 % (ustalenia studium dla tego obszaru przewidują określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż 20%). Uchybienie to stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Następnie, zgodnie z przywołanym wcześniej art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do planu. W myśl przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozpatrzenie uwag zgłoszonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno nastąpić w dwóch etapach. W pierwszym z nich organ wykonawczy ma obowiązek rozpatrzyć uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 12 u.p.z.p.). Drugim natomiast jest rozpatrzenie uwag nieuwzględnionych w pierwszym etapie przez radę gminy, stosownie do

treści art. 17 pkt 14 u.p.z.p., przy czym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym kładzie się nacisk na konieczność indywidualnego rozpatrzenia każdej z uwag wniesionych do projektu planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na potrzebę zapewnienia w procesie planistycznym wyważenia interesu indywidualnego (osoby wnoszącej uwagę ze względu na swój indywidualny interes prawny) z interesem publicznym (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt. II OSK 2587/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 885/13). Ponadto, jak wynika z utrwalonych poglądów doktryny, rozstrzygnięcie uwag do projektu planu ma charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwag (por. red. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2009 r., s. 190 i n.).

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski wskazuje, że zarówno w dokumentacji prac planistycznych, jak również w treści uchwały oraz jej załącznikach, brak jest rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu przez Radę Miejską. W załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały (załącznik w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) wskazane jest jedynie (w pkt 3), że „w dniu 3, 24 oraz 27 sierpnia 2015 r. wpłynęły uwagi złożone przez Grant Investment Polska, które Burmistrz rozstrzygnął dnia 4 września 2015 roku”. Z pkt 4 załącznika wynika, że Burmistrz niektóre z uwag uwzględnił częściowo, część z nich natomiast „rozstrzygnął negatywnie”. Brak jest natomiast stanowiska Rady Miejskiej w Redzie w zakresie uwag rozstrzygniętych przez organ wykonawczy negatywnie.

Mając na uwadze wcześniejsze rozważania, Rada Miejska winna była jednoznacznie odnieść się do uwag nieuwzględnionych przez Burmistrza Miasta. Pominięcie tego elementu przed podjęciem uchwały należy kwalifikować jako nie wykonanie ustawowego obowiązku w zakresie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego projektu planu. Stanowi to istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p., pozbawiające podmioty wnoszące uwagi prawa do dwukrotnej ich oceny.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Redy nie zawiera jednoznacznego oznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Stanowi to naruszenie § 7 pkt 1 rozporządzenia, zgodnie z którym „projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego”.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr XII/111/2015 Rady Miejskiej w Redzie w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały 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

Ryszard Stachurski