



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 25 września 2014 r.

Poz. 3045

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.177.2014 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 września 2014 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z póź. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr LVII/907/14 Rady Miasta Olsztyna z dnia 18 sierpnia 2014 r.** w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy Nagórkami i Jarotami w Olsztynie”.

UZASADNIENIE:

Na sesji w dniu 18 sierpnia 2014 roku Rada Miasta Olsztyna podjęła uchwałę Nr LVII/907/14 w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy Nagórkami i Jarotami w Olsztynie”.

Powyższa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 25 sierpnia 2014 r.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 17 września 2014 r. organ nadzoru zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVII/907/14 Rady Miasta Olsztyna z dnia 18 sierpnia 2014 w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy Nagórkami i Jarotami w Olsztynie” i jednocześnie na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wystąpił o wyjaśnienie wątpliwości związanych z różnicami pomiędzy treścią uchwały podjętej na sesji Rady Miasta Olsztyna z dnia 18 sierpnia 2014 r. a treścią projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 17 czerwca 2014 roku do 8 lipca 2014 roku oraz dotyczących nienaruszalności przez uchwalony plan miejscowy ustaleń studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Olsztyna w zakresie realizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Po przeanalizowaniu otrzymanych wyjaśnień i przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził, że uchwała podjęta na sesji Rady Miasta Olsztyna z dnia 18 sierpnia 2014 r. różni się od projektu uchwały wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 17 czerwca 2014 r. do 8 lipca 2014 r. Różnice te polegają na tym, że w egzemplarzu uchwały podjętej na sesji Rady Miasta z dnia 18 sierpnia 2014 r.

- w § 3 usunięto zapis dotyczący definicji kondygnacji naziemnej (§ 3 pkt 7 projektu),
- w § 5 ust. 1 pkt 6 dodano słowa „ o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej”,
- § 9 pkt 3 otrzymał nowe brzmienie: „dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej należy zapewnić realizację terenów zieleni rekreacyjnej, zawierającej tereny zieleni urządzonej, placów zabaw, urządzeń rekreacyjno-sportowych i obiekty małej architektury związane z rekreacją i zielenią w ilości min. 2m² /10m² powierzchni użytkowej mieszkań, o ile ustalenia szczegółowe w Rozdziale 3 nie stanowią inaczej”
- w § 9 pkt 8 dodano lit. k) w brzmieniu „dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² nakazuje się realizację min. 30% miejsc postojowych w formie parkingów podziemnych”,

- w § 12 pkt 8 dodano, jako inwestycje celu publicznego, z zakresu komunikacji tereny oznaczone w planie symbolami 1KDW, 2KDW, 3 KDW, 4 KDW i 2 KDD,
- § 16 ust. 1 pkt 6 lit. h) otrzymał nowe brzmienie: „na terenach nowoprojektowanej zabudowy wielorodzinnej należy zapewnić realizację terenów zieleni rekreacyjnej, zawierającej tereny zieleni urządzonej, placów zabaw, urządzeń rekreacyjno-sportowych i obiekty małej architektury związane z rekreacją i zielenią w ilości min. 1,0m²/10m² powierzchni użytkowej mieszkań”,
- § 17 ust. 1 pkt 6 lit. e) otrzymał nowe brzmienie: „wysokość zabudowy - minimalna 2 kondygnacje, maksymalna 3 kondygnacje w stosunku do ul. E. Paukszty. Dopuszcza się maksymalna wysokość zabudowy do 5 kondygnacji i 17 m w stosunku do poziomu działki w jej południowej części”,
- § 17 ust. 3 pkt 1 lit. d) otrzymał nowe brzmienie: „przeznaczenia podstawowe i dopuszczalne mogą występować wyłącznie zamiennie”,
- w § 17 ust. 3 pkt 1 lit e) otrzymał brzmienie: „zakazuje się realizowania funkcji usługowych, które mogłyby zakłócać towarzyszącą im lub sąsiadującą funkcję mieszkaniową tj. takich, których funkcjonowanie powoduje przekroczenia dopuszczalnych standardów jakości środowiska przewidzianych dla funkcji mieszkaniowej, oraz wywołuje inne zakłócenia funkcji mieszkaniowej takie jak: nieakceptowane naruszenie przestrzeni półprywatnych (klatki schodowe, ogródki lub dziedzińce w części mieszkalnej)przez klientów usług, zakłócenie ciszy nocnej lub wytwarzanie takiej ilości odpadów, których gromadzenie narusza estetykę środowiska mieszkalnego itp. Nie dotyczy w przypadku zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego, jakości środowiska, towarzyszącym istniejącym lub projektowanym na terenie funkcjom chronionym”
- w § 17 ust. 3 pkt 1 dodano lit. f) w brzmieniu: „zakazuje się lokalizowania stacji paliw, warsztatów samochodowych, stacji obsługi pojazdów, myjni dla przeznaczenia podstawowego terenu”
- § 17 ust. 3 pkt 6 lit. e) - otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „i do 35 m” na „i do 25 m”,
- § 17 ust. 3 pkt 6 lit. h) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie: „dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej należy zapewnić realizację terenów zieleni rekreacyjnej, zawierającej tereny zieleni urządzonej, placów zabaw, urządzeń rekreacyjno-sportowych i obiekty małej architektury związane z rekreacją i zielenią w ilości min. 2m² /10m² powierzchni użytkowej mieszkań”
- § 17 ust. 4 pkt 6 lit. e) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „i do 35 m” na „i do 25 m”;
- § 17 ust. 4 pkt 6 lit. g) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie: „dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej należy zapewnić realizację terenów zieleni rekreacyjnej, zawierającej tereny zieleni urządzonej, placów zabaw, urządzeń rekreacyjno-sportowych i obiekty małej architektury związane z rekreacją i zielenią w ilości min. 2m² /10m² powierzchni użytkowej mieszkań”,
- § 18 pkt. 6 lit. b) tiret drugie - w uchwale otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „minimalna 0,7” na „minimalna - nie ustala się”;
- § 18 pkt 6 lit. e) tiret pierwsze - w uchwale otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „i do 35 m” na „i do 25 m”;
- § 18 pkt 6 lit. e) tiret drugie - w uchwale otrzymał nowe brzmienie „dla zabudowy usługowej: minimalna ilość kondygnacji - 2 i wysokość elewacji 10 m, maksymalna 5 kondygnacji i do 18 m, maszty reklamowe do 45”;
- § 19 ust. 1 pkt 6 lit. e) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „i do 25 m” na „i do 18 m”;
- § 19 ust. 2 pkt 6 lit. e) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „i do 25 m” na „i do 18 m”;
- § 19 ust. 3 pkt 6 lit. e) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie - zmieniono z „i do 25 m” na „i do 18 m”;
- § 20 ust. 1 pkt 1 lit. c) - w uchwale otrzymał nowe brzmienie „dopuszczalne - usługi kultury, amfiteatr, przejazd kołowy z terenu 1UC do istniejącego na terenie 1U wjazdu na al. Gen. W. Sikorskiego”.

W tym miejscu należy przywołać treść art. 17 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który - określając kolejność czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy po przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego - wskazuje, że wójt "ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu

rozwiązaniami". Następnie wójt wyznacza termin, w trakcie którego można wносить uwagi do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, rozpatruje uwagi oraz wprowadza do projektu planu zmiany wynikające z rozpatrzenia uwag, a później w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 ust. 2 pkt 11, 12, 13 ustawy). Przepisy te określają tryb, w jakim projekt planu wyłożony do publicznego wglądu może zostać zmieniony w stosunku do planu miejscowego uchwalonego przez radę gminy. Zmianę taką można również wprowadzić na podstawie art. 19 ustawy, który stanowi, że "jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian".

W ocenie organu nadzoru są to jedyne przypadki, w których można dokonywać jakichkolwiek zmian w części opisowej planu zagospodarowania przestrzennego w stosunku do jego projektu wyłożonego do publicznego wglądu. Inne przypadki należy uznać za niedopuszczalne.

Niezgodne z prawem jest zatem postępowanie polegające na wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, a następnie zmodyfikowanie zapisów tego projektu i uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego w innym brzmieniu. Zmiana treści lub rysunku projektu planu (zakres i rodzaj tych zmian) pozostaje bowiem w takim wypadku poza wiedzą zainteresowanej społeczności lokalnej i poza jej kontrolą. Sama ustawa, nakazując wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, sankcjonuje obowiązek organów gminy do zapoznania, jeszcze w toku procedury planistycznej, społeczności lokalnej z projektem planu zagospodarowania przestrzennego, który po uchwaleniu przez radę gminy stanie się aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 września 2009 r. sygn. akt II SA/Gd 250/07). Pozwala to na wywiedzenie wniosku, że wobec braku ponowienia procedury planistycznej, właściciel nieruchomości jako podmiot zainteresowany wprowadzanymi zasadami kształtowania zabudowy i zagospodarowania przedmiotowego terenu został pozbawiony możliwości ich kwestionowania w formie uwag do projektu. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt II SA/Kr 372/08), w którym to sąd wskazuje, że "bardziej rygorystycznie należy podejść do sytuacji, gdy merytoryczna zmiana ustaleń zawartych w projekcie planu, następuje bez jakiegokolwiek uzasadnienia, a zwłaszcza nie jest następstwem uwzględnienia uwag złożonych do projektu planu. Taka sytuacja, gdy zainteresowane podmioty, których interesów prawnych będą dotyczyły ustalenia przyszłego planu, nie mają - nawet przy dołożeniu szczególnej staranności - możliwości wcześniejszego zapoznania się z projektem aktu prawa miejscowego, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji wyrażonymi w złożonych uwagach, ma w ocenie sądu znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu".

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W doktrynie zasadnie przyjmuje się, że istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Z akt planistycznych wynika, iż do publicznego wglądu wyłożony został projekt planu, którego ustalenia we wskazanym wyżej zakresie odbiegają od ustaleń zawartych w tekście kwestionowanej uchwały. Wskazany w rozstrzygnięciu zakres zmian znajduje potwierdzenie w dokumentacji planistycznej, zwłaszcza wynika z porównania części tekstowej i graficznej projektu planu z częścią tekstową i graficzną planu uchwalonego. Zakres dokonanych zmian nie jest również kwestionowany przez organ planistyczny (pismo Prezydenta Miasta Olsztyna z dnia 22 września 2014 roku, znak: RM.6722.3.2013). Istotna w przedmiotowej sprawie jest ocena, czy dokonane zmiany mogą być zakwalifikowane jako takie, które wymagały ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu, a w konsekwencji czy brak wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu miał w niniejszej sprawie charakter istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu nadzoru szereg przedstawionych przez organ planistyczny argumentów wskazuje jedynie na motywy dokonanych zmian, co jednak nie zmienia faktu, że ustalenia uchwalonego planu są odmienne od ustaleń projektu, a zmiana tych ustaleń ma charakter istotny.

O ile w doktrynie nie było jednoznacznego stanowiska odnośnie konieczności powtarzania nie tylko etapu uzgodnień, lecz także etapów procesowania planów miejscowych, w tym etapu wyłożenia do publicznego wglądu, to zgodnie z aktualną linią orzecniczą, sądy administracyjne wskazują na konieczność ponawiania procedury planistycznej, nie tylko odnośnie do etapu uzgodnień, lecz także w zakresie etapu wyłożenia do publicznego wglądu projektu, do którego wprowadzono zmiany po zakończonym etapie wyłożenia. Stanowisko powyższe zostało potwierdzone w następujących wyrokach: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08 i z dnia 16 grudnia 2008 r., akt II OSK 1151/08, a także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 927/05, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 373/08, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 372/08, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 375/08, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 376/08, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 377/08, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 378/08, z dnia 28 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 29/07, z dnia 23 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1294/06, z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 319/09 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt 324/07, z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 981/07, z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt i 417/08 i w wyroku z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt II SA/ KR 327/10. W orzecnictwie tym akcentuje się, że wykładnia systemowa prowadzi właśnie do przedstawionych wniosków, gdyż w przeciwnym razie zainteresowane podmioty pozbawione byłyby możliwości kwestionowania zmienionych ustaleń, a nawet nie miałyby wiedzy na temat ich dokonania. Taka sytuacja pozostawałaby w oczywistej sprzeczności z instytucją planowania przestrzennego jako taką oraz gwarancjami jakie powinna stwarzać. Taka sytuacja powodowałaby również rażącą nierówność podmiotów wobec prawa.

Powyżej przedstawione uchybienia stanowią istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z brzmieniem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości, bowiem zakres i rodzaj naruszeń nie pozwalają organowi nadzoru na stwierdzenie nieważności zakwestionowanej uchwały w części.

Ponadto, plan miejscowy (będąc aktem prawa miejscowego) musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego. W treści § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, warunkującym realizację zabudowy na terenach 1UC/MW i 1MW/U od budowy drogi (...), Rada Miasta wprowadziła normy o charakterze otwartym, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych jednostronnie przez podmioty trzecie, biorące udział w procesie realizacji inwestycji. Zapisy takie w sposób istotny naruszają prawo (tak m. in.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, wyrok WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 1148/07 oraz WSA z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09).

Nadto, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów, jak to uczyniła Rada Miasta w § 13 pkt 16 wprowadzając nakaz docelowej niwelacji terenu w obrębie projektowanej sieci.

Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Marian Podziewski