

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.1.2024.IWIT
WOJEWODY LUBUSKIEGO

z 14 lutego 2024 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz.40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXIX.1157.2023 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pomiędzy ul. Wiśniową i ul. Ogrodową w Zielonej Górze w następującym zakresie:

- § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały,
- załącznik graficzny do uchwały w części obejmującej teren 2MNW-U.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miasta Zielona Góra uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pomiędzy ul. Wiśniową i ul. Ogrodową w Zielonej Górze. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 grudnia 2023r., przy czym kompletną dokumentację planistyczną Wojewoda Lubuski otrzymał w dniu 24 stycznia br.

Po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie trybu podjęcia przedmiotowego aktu. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm. - dalej u.p.z.p.), w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. J. Dziedzic – Bukowska, U.p.z.p. Komentarz, LexisNexis 2014, s. 249, wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08). Z kolei pod pojęciem trybu sporządzania planu należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W realiach przedmiotowej sprawy do istotnego naruszenia trybu uchwalenia przedmiotowej uchwały doszło wskutek braku rozpatrzenia przez organy Miasta Zielona Góra uwagi złożonej do projektu przedmiotowego planu.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały) 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 (...).

Jak wynika z załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały zatytułowanego: Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pomiędzy ul. Wiśniową i ul. Ogrodową w Zielonej Górze, w związku z brakiem uwag do wyłożonego do publicznego wglądu, w dniach od 06 do 27 października 2023 r. projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pomiędzy ul. Wiśniową i ul. Ogrodową w Zielonej Górze*, odstępuje się od rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Tymczasem w swoim piśmie z dnia 04 grudnia 2023r. Prezydenta Miasta Zielona Góra przesyłając kwestionowaną uchwałę do organu nadzoru poinformował, iż w dniu 29 listopada 2023 r. w Departamencie Rozwoju Miasta Zielona Góra zostało zarejestrowane pismo: „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców w Zielonej Górze w sprawie uwagi do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, złożonej w dniu 30 października 2023 r.

Przeprowadzone przez służby Wojewody postępowanie wyjaśniające wykazało, iż faktycznie w okresie przewidzianym na składanie uwag do projektu uchwały, tj. w dniu 30 października 2023r. drogą mailową wpłynęło pismo „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców w Zielonej Górze, w którym reprezentujący firmę Pan Damian Czachorowski podnosił, iż na terenie objętym nieruchomością firmy (obszar w planie miejscowym oznaczony jako 2MNW-U - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług), na skutek ustaleń określonych w § 23 ust. 1 pkt 2 projektu uchwały, na mocy których przewidziano na ww. obszarze usługi: handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 200m², rzemieślnicze, turystyki, zdrowia, nauki, edukacji, biurowe i administracji, ograniczono prowadzenie innych działalności gospodarczych, w tym gastronomii. Składający uwagę wnosił zatem o rozszerzenie katalogu usług o gastronomię, produkcję gastronomiczną różnego typu wyrobów garmażeryjnych, usługi fitness, rozrywki, hurtową sprzedaż towarów z wyłączeniem niebezpiecznych.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały, uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9. Uwagi wnieść należy na piśmie w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 11 u.p.z.p. (art. 18 ust. 2 u.p.z.p.).

Wniesienie uwag ma więc charakter powszechny, gdyż ustawodawca nie definiuje kręgu uprawnionych do tego podmiotów. Prawo do wyrażania krytycznego stanowiska w stosunku do proponowanych rozwiązań zawartych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może zatem złożyć osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, grupa osób, a także organy administracji publicznej, w tym instytucje oraz organy opiniujące i uzgadniające projekt planu. Uwagi do projektu planu miejscowego można wnieść w imieniu własnym lub w interesie ogólnym. Wystarczającym warunkiem uznania wniesionego pisma za uwagę w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.p.z.p. jest tylko kwestionowanie ustaleń przyjętych w projekcie planu i żądanie dokonania w nim zmian. Od wnoszącego uwagę nie wymaga się wskazania istnienia interesu prawnego, który plan miejscowy zawartymi w nim ustaleniami narusza. Uwagi do projektu planu mogą dotyczyć zarówno treści merytorycznej planu, jak i formy jego ustaleń (por. Alicja Plucińska-Filipowicz, Komentarz do art. 18 u.p.z.p. Lex).

Instytucja uwagi w procesie planistycznym ma służyć niewątpliwie zapewnieniu udziału czynnika społecznego w procesie stanowienia tego aktu planistycznego. Uwaga nie jest środkiem swoistego zaskarżenia projektu planu miejscowego. Stanowi tylko wyrażenie krytycznego stanowiska względem ustaleń projektu tego planu. Jest ona jednym z instrumentów przewidzianych w komentowanej ustawie służącym rozwiązywaniu konfliktów, jakie rodzi planowanie przestrzenne. Możliwość wniesienia uwag służy bowiem temu, aby ten, którego interes prawny lub uprawnienia zostaną naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mógł jeszcze w trakcie projektowania planu przedstawić do rozważenia swoje racje, które powinny zostać wzięte pod rozwagę (por. wyrok NSA z 9 maja 2003 r., II OSK 45/08).

Mając na uwadze powyższe uznać należy, iż ww. pismo „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców w Zielonej Górze należało zakwalifikować jako uwagę do projektu miejscowego planu. Podkreślić należy, iż zostało ono złożone w terminie do składania uwag określonym w obwieszczeniu Prezidenta Miasta Zielona Góra (do 14 listopada 2023r.), skierowane zostało do właściwego organu, a ponadto co najistotniejsze, zawierało elementy wskazujące na kwestionowanie przez zgłaszającego zapisów projektu m.p.z.p.

Powyższe ustalenia prowadzą w konsekwencji do wniosku, iż Prezydent Miasta Zielona Góra nie rozpatrzył formalnie uwagi zgłoszonej przez „Społem” (art. 17 pkt 12 ustawy), nie uwzględnił również zmiany w samej treści planu, co w konsekwencji przyczyniło się do tego, iż nie nadano dalszego biegu tej uwadze, zgodnie z art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Celem unormowania przewidzianego w art. 17 pkt 14 u.p.z.p., zgodnie z którym prezydent miasta przedstawia radzie projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11, jest umożliwienie radzie zapoznania się z wniesionymi uwagami i uzasadnieniem organu wykonawczego w sprawie ich nieuwzględnienia.

Reasumując stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie doszło do braku zachowania sekwencji czynności w ramach procedury planistycznej, a tym samym - do naruszenia trybu sporządzania m.p.z.p. Przy czym podkreślić należy, iż ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankę istotności tego rodzaju naruszenia. Charakter istotnego naruszenia trybu sporządzania (zmiany) aktu planistycznego będzie miało takie

naruszenie, które ma istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia planistycznego, co z kolei może skutkować ograniczeniem praw podmiotów dotkniętych skutkami prawnymi sporządzenia (zmiany) aktu planistycznego.

Zdaniem organu nadzoru, z uwagi na rolę jaką pełni instytucja uwagi w procesie planistycznym, zapewniając możliwość czynnego udziału i wpływu społeczeństwa na kształt przepisów prawa miejscowego oraz z uwagi na rangę jaką ustawodawca w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nadal rozstrzygnięciu przez radę gminy uwag zgłoszonych do projektu planu czyniąc go integralną częścią uchwały, uznać należało przedmiotowe naruszenie za istotne. Przemawia za tym również orzecznictwo oraz pismienictwo, w którym wskazuje się, iż pominięcie przez organ w procedurze planistycznej rozpoznania uwagi zakwalifikować należy jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 u.p.z.p (por. wyrok NSA z dnia 27 maja 2015 r., 11 OSK 2615/13 oraz wyroki WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1648/14, z dnia 21 października 2013 r., sygn. II SA/Kr 885/13 oraz Joanna Dziedzic-Bukowska, op.cit. str. 223).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Katarzyna Kis