



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 grudnia 2020 r.

Poz. 5274

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.307.2020.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/673/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 20 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Skolwin Port 3” w Szczecinie.

Uzasadnienie

W dniu 20 października 2020 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XXII/673/20 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Skolwin Port 3” w Szczecinie.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 26 października 2020 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 ustawy nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 144/10.

Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Ponadto, dokonując oceny legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod uwagę wziąć należy przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *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*. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy⁴⁾. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Po drugie, w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu⁵⁾.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan miejscowy przyjęty przez radę gminy, stanowi – na mocy art. 14 ust. 8 ww. ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w tym, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

Procedurę planistyczną określa w szczególności art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z wymogami art. 17 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o:*

b) *uzgodnienie projektu planu z:*

- *wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,*
- *organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,*
- *właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,*
- *właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,*
- *dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,*
- *właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,*
- *ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,*

⁴⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

⁵⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08.

- właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
- zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a,
- dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,
- Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, oraz
- podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej (...).

W myśl natomiast art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁶⁾ pozwolenia wodnoprawne, wnoszenie lub niewnoszenie sprzeciwu od przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego, oceny wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

Mając na względzie powyższe regulacje oraz fakt, iż część terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego „Skolwin Port 3” w Szczecinie położona jest w granicach portu morskiego w Szczecinie, nie budzi wątpliwości, że jego projekt winien zostać uzgodniony z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Szczecinie.

Tymczasem, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych oraz złożonych w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin⁷⁾, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Skolwin Port 3” w Szczecinie, nie został przekazany Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Szczecinie celem uzgodnienia. Pominięcie – jak w niniejszym stanie faktycznym - etapu uzgodnień projektu miejscowego planu, stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego.

W tym miejscu podkreślić należy, że *ratio legis* instytucji "uzgodnienia" w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. W przypadku uzgodnienia bowiem pozytywne stanowisko jest warunkiem uchwalenia w danej postaci aktu planistycznego. Organ wykonawczy gminy występujący o uzgodnienie jest związany uzyskanym stanowiskiem i musi wprowadzić zmiany wynikające z uzgodnienia. Konsekwencją pominięcia wystąpienia o uzgodnienie, brak uzyskania pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, jak i niewprowadzenie do uchwały uzyskanego stanowiska stanowi zawsze istotne naruszenie prawa⁸⁾.

Mając na względzie przedstawiona w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/673/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 20 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Skolwin Port 3” w Szczecinie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁶⁾ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 2169 z późn. zm.).

⁷⁾ Pismo z dnia 18 listopada 2020 r., znak: BPPM.VIII.321.3.2020.MSz.1978.

⁸⁾ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA