



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 24 października 2016 r.

Poz. 3487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-I.4131.33.2016.MK WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 20 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2016 r., poz. 446 t.j.*) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2016 r. poz. 778 t.j.*)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXI/280/2016 Rady Miasta Sopotu z dnia 12 września 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Opéry Leśnej, osiedli „Przylesie” i „Zacisze” w mieście Sopotcie w zakresie terenu 09 U (M-3/03), w zakresie:

- podpunktu 1 i 2 zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zawartych w karcie terenu o numerze 09 w punkcie 9, objętych § 2 punkt 1 podpunkt c uchwały.
- § 2 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie ust. 1a pkt 6 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2016 r. Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę Nr XXI/280/2016 Rady w sprawie uchwalenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Opéry Leśnej, osiedli „Przylesie” i „Zacisze” w mieście Sopotcie w zakresie terenu 09 U (M-3/03).

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz.U. z 2016 r. poz. 778, zwana dalej jako „u.p.z.p.”*) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała doręczona została Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 20 września 2016 r.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 11 października 2016 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Sopotu o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, wskazując dostrzeżone uchybienia. Umożliwił tym samym złożenie w tej sprawie wyjaśnień.

Po przeanalizowaniu otrzymanych wyjaśnień i przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że zapisy wymienione w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Sopotu nie posiadała upoważnienia ustawowego do ustalenia zapisów odnośnie zasad lokalizowania nośników reklamowych w kwestionowanej uchwale. W dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (*Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.*), na mocy której uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Wskazany przepis prawa uprawniał organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego do określania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz

rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wprowadził przepis przejściowy. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem, do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy (do 11 września 2015 r.) stosuje się przepisy dotychczasowe.

Mając na uwadze, że Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę Nr XII/155/2015 o „*przystąpieniu do sporządzenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Opery Leśnej, osiedli „Przylesie” i „zacisze” wmieście Sopocie w zakresie terenu 09 U (M-3/03)*” w dniu 19 października 2015 r., a więc po wejściu w życie w/w ustawy stwierdzić należy, że nie posiadała ona upoważnienia ustawowego do ustalenia w przedmiotowym planie miejscowym zapisów odnośnie sytuowania nośników reklamowych. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2335/10) „*rada gminy jest związana granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego, wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 u.p.z.p.*”. Po wspomnianej wyżej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zasady sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być określane jedynie w odrębnej uchwale na podstawie art. 37a u.p.z.p. (przy zachowaniu trybu określonego w art. 37b u.p.z.p.). W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Sopotu wykroczyła więc poza przyznane kompetencje do podjęcia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszając w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Jednocześnie nie sposób zgodzić się z poglądem wyrażonym w wyjaśnieniach Prezydenta Miasta Sopotu, zgodnie z którym ustalenia dotyczące sytuowania nośników reklamowych znajdują się „*w części dotyczącej zasad kształtowania przestrzeni publicznych i dotyczą one wyłącznie przestrzeni publicznej (w rozumieniu definicji planu)*”. W art. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez obszar przestrzeni publicznej należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wskazania wymaga, że ustawodawca wyraźnie odróżnił możliwość określania zasad kształtowania przestrzeni publicznych od zasad sytuowania obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych. Dał temu wyraz poprzez wprowadzenie (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym) odrębnych norm kompetencyjnych w ramach jednego aktu prawa miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 5 oraz art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.). Po nowelizacji ustawodawca dokonał dalej idącego oddzielenia, upoważniając radę gminy do podejmowania odrębnej uchwały w sprawie zasad sytuowania m.in. obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych, będącej aktem prawa miejscowego, poprzedzonej szczególną procedurą (określoną w art. 37b u.p.z.p.). Tym samym stwierdzić należy, że ustalenia dotyczące zasad sytuowania nośników reklamowych nie mogą być określane na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.

Odnosząc się natomiast do wyjaśnień Prezydenta Miasta Sopotu dotyczących kwestii utraty mocy obowiązującej zapisów dotyczących sytuowania „nośników reklamowych” w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wskazania wymaga, że zgodnie z art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W doktrynie oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się natomiast, że uchylenie planu miejscowego w całości lub części stanowi w istocie jego zmianę. Oznacza to, że aby dokonać zmiany (uchylenia) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest przeprowadzenie trybu określonego w art. 14-20 u.p.z.p. Tym samym niedopuszczalna jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez uchwalenie innego aktu prawnego (w którym zawarte zostaną przepisy derogacyjne), z pominięciem procedury określonej w w/w przepisach.

Podkreślić należy także, że w art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wprowadzony został zapis, zgodnie z którym „*regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą*”. Ustawodawca określił w tym przepisie moment, do którego będą

obowiązywały zawarte w planach miejscowych ustalenia dotyczące zasad sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Warto wskazać, że w przepisie tym nie przewidziano sytuacji, w której ustalenia dotyczące sytuowania m.in. reklam będą podejmowane na podstawie innej aniżeli art. 15 ust. 3 pkt 9 uprzednio obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co sugeruje, że tego typu zapisy nie mogą być podejmowane na podstawie wskazanego w wyjaśnieniach art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. Przyjęcie odmiennego stanowiska doprowadziłoby w przedmiotowej sprawie do sytuacji, w której istniałyby dwa odrębne akty prawa miejscowego regulujące te same kwestie (uchwała objęta przedmiotowym rozstrzygnięciem nadzorczym oraz uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przyjęta w § 2 pkt 1 lit. b kwestionowanej uchwały definicja „przestrzeni publicznej” stanowi w istocie modyfikację definicji „obszaru przestrzeni publicznej”, zawartej we wspomnianym wcześniej art. 2 pkt 6 u.p.z.p. W odniesieniu do powtarzania i modyfikowania definicji ustawowych organ nadzoru stoi na stanowisku, że przepisy u.p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania definicji zawartych w tej ustawie. Określa ona bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałyby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, że u.p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame z ugruntowanym stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 28 maja 2010 r. (sygn. akt II OSK 531/10) stwierdził, że *„praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejedności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji - niejedności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki”*. W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W konsekwencji stwierdzić należy, że zapis § 2 pkt 1 lit. b w zakresie ust. 1a pkt 6 kwestionowanej uchwały istotnie narusza § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (*„uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”*) w zw. z art. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały XXI/280/2016 Rady Miasta Sopotu z dnia 12 września 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany fragmentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Opery Leśnej, osiedli „Przylesie” i „Zacisze” w mieście Sopotcie w zakresie terenu 09 U (M-3/03), w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Dariusz Drelich