

UCHWAŁA Nr XLII/340/2013
RADY MIASTA JASTARNIA
z dnia 28 października 2013 rok

w sprawie odrzucenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Na podstawie : art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 08 marca 1990r. (t.j. z 2013 Dz. U. poz. 594 z późniejszymi zmianami)

RADA MIASTA JASTARNIA, uchwala co następuje :

§ 1

Rada Miasta Jastarnia odrzuca wezwanie z dnia 20.09.2013 (wpł. do RM 23.09.2013) do usunięcia naruszenia prawa, złożone przez Pana J. Kozak i G. Helbin reprezentowanych przez r.pr. Panią dr M. Kozak.

§ 2

Upoważnia się Przewodniczącą Rady Miasta Jastarnia do poinformowania wnioskodawcy o stanowisku Rady Miasta i przekazania kopii uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty.



PRZEWODNICZĄCY
Rady Miasta Jastarnia
Wojciech Kohnke

UZASADNIENIE :

Marek Litwinski
advokat

Rada Miasta Jastarnia w związku z otrzymanym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa z dnia 20.09.2013 r. (które wpłynęło do Rady dnia 23.09.2013 r.), skierowanym wobec podjęcia przez Radę Miasta Jastarnia Uchwały Nr XXXVII/276/2013 z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Jurata w gminie Jastarnia oraz jego publikacją przez Wojewodę Pomorskiego w dniu 27 sierpnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. 2013 nr 3213) uznaje, iż zasadne jest odrzucenie przedmiotowego wezwania, z następujących względów:

1. Nieprawidłowe uzgodnienie przez Konserwatora Zabytków projektu planu

Postanowieniem z dnia 23.10.2012 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Jurata w mieście Jastarnia na skutek wniosku Burmistrza Miasta Jastarni z pismem UAN.6722.7.2012.AK

z dnia 25.09.2012 r., a zatem procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego była właściwa. Zgodnie z art. 17 ust. 6 pkt. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *burmistrz po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wystąpił o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu*, co w przedmiotowej sprawie zostało uczynione. Nie znajduje zatem uzasadnienia w okolicznościach przedmiotowej sprawy twierdzenie jakoby naruszony został ww. przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie można zgodzić się z poglądem jakoby zostało one podpisane przez osobę nieupoważnioną. Fakt, że z pieczęci nie wynika, iż zastępcą Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków ma upoważnienie do podpisania uzgodnienia nie stwarza podstawy do uchylenia postanowienia, gdyż brak powołania się na upoważnienie do podpisania decyzji nie uzasadnia uchylecia decyzji. Tego rodzaju naruszenie przepisów postępowania nie może mieć istotnego wpływu na wynik sprawy. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie- między innymi w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r., w sprawie o sygnaturze akt III RN 8/96, w którym stwierdzono, iż *decyzja administracyjna nie jest nieważna z tego tylko powodu, że została podpisana przez zastępcę naczelnika urzędu skarbowego lub wicedyrektora izby skarbowej bez wyraźnego powołania się na odpowiednie upoważnienie naczelnika urzędu lub dyrektora izby. Sąd powinien więc w razie wątpliwości badać, czy podpisujący decyzję miał w świetle regulaminu lub podziału czynności w danym urzędzie bądź izbie upoważnienie do działania w imieniu tych organów administracji skarbowej*. Również w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (III RN 189/99 LexPolonica nr 347678) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż *podpisanie decyzji administracyjnej przez wiceprezydenta miasta, upoważnionego przez prezydenta do jej wydania, bez zaznaczenia, że jest to decyzja wydana z upoważnienia, nie narusza art. 107 § 1 kpa*.

2. Niepełny charakter uzgodnienia

Zdaniem Rady Miasta Jastarni charakter uzgodnienia jest pełny. Niezależnie od powyższego, odnosząc się do zarzutu niepełnego charakteru uzgodnienia, wskazuję, iż jeśli wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12.03.2012 r., sygn. akt II SA/Wr 910/11, LEX nr 1145940).

Kwestia związania organu prowadzącego postępowanie stanowiskiem wyrażonym przez inny organ zależy od formy współdziałania. I tak opinie, co do zasady, nie mają charakteru wiążącego. Natomiast jeśli według przepisów prawa rozstrzygnięcie ma być poprzedzone uzgodnieniem (zgoda) innego podmiotu lub też osiągnięciem innego rodzaju porozumienia z podmiotem do tego powołanym, to treść stanowiska zajętego w wymienionych formach wiąże organ prowadzący postępowanie główne (zob. m.in. S. Biernat, Działania wspólne

administracji państwowej, Wrocław 1979, str. 81 i n.; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, str. 468 i n.; J. Borkowski, glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r. V SA 2699/96 OSP 1999, z. 3 poz. 56). Podobne stanowisko jest formułowane także w orzecnictwie (por. np.: wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r. II SA 1811/84 ONSA 1985/1 poz. 7, czy też wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r. II SA 203/97 ONSA 1998/4 poz. 120). Jeśli bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące.

3. Naruszenie art. 11b ustawy o samorządzie gminnym poprzez uniemożliwienie prawa do udziału społecznego

Nie narusza również art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym, fakt, że informacja o nadzwyczajnej sesji Rady Miasta została umieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Jastarnia w dniu 19 czerwca 2013 r. Nie uniemożliwiło to bowiem prawa do wstępu na posiedzenie Rady, a dopiero wtedy można by mówić o naruszeniu prawa obywateli wynikającego z art. 11 b u.s.g., zgodnie z którym *jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.*

Dodatkowo zauważyć należy, że nie ma przepisu, który wskazywałby termin, w którym winno nastąpić informowanie o terminie sesji, a Statut Miasta Jastarni w § 19 ust. 6 precyzuje, że zawiadomienie o sesji powinno być podane do publicznej wiadomości co najmniej 3 dni przed sesją w sposób zwyczajowo przyjęty. W analizowanej sytuacji informacja o sesji została podana 19 czerwca 2013 r., co oznacza, że powyższe nastąpiło z zachowaniem przewidzianego w statucie terminu.

4. Naruszenia prawa do udziału w procesie przygotowania planu zagospodarowania przestrzennego

Jednocześnie wskazuje się, iż nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut, iż został uniemożliwiony udział w procesie przygotowywania planu, albowiem uwagi do projektu planu zagospodarowania dla obszaru w Juracie, oznaczonego symbolem 008.MNU zostały złożone po upływie terminu przewidzianego przez przepisy prawa. Organ gminy nie może zatem być obciążany negatywnymi konsekwencjami niedochowania terminu, który uprawniał mieszkańca do zgłoszenia uwag. Wskazać należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 17 pkt. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 ze zm.) osoby fizyczne mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu, nie krótszym niż 14 dni od zakończenia okresu wyłożenia planu. Pierwsze wyłożenie projektu planu zagospodarowania przestrzennego miało miejsce w dniach 29.11.2011 r.- 30.12.2011 r., a uwagi można było składać do dnia 16.01.2012 r. Następnie, miało miejsce w dniach od 28.11.2012 r. do 31.12.2012 r., a termin do składania uwag upłynął dnia 18.01.2013 r. Dlatego też, w związku ze złożeniem uwag

pismem 14.05.2013 r., a zarazem przekroczeniem terminu do składania wniosków, zostały one pozostawione bez rozpoznania. Zasadność takiego rozwiązania znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1794/06).

5. Zakaz budowy tymczasowych obiektów usługowo handlowych oraz tymczasowych i sezonowych

Odnosząc się do zarzutu jakoby rzekomo wprowadzenie zakazu budowy tymczasowych obiektów usługowo handlowych i sezonowych, było niezgodne z art. 7 w zw. z art. 30, 22, 31 ust.3, 32 Konstytucji, a także art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podnoszę, że jest to niezasadny wywód.

Zaznaczenia wymaga, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyłączną kompetencją rady gminy. Zatem Rada posiadała kompetencje do kształtowania gospodarki przestrzennej gminy w sposób odpowiadający społeczności gminy, w tym jest władna stanowić zakazy lokalizacji danego rodzaju obiektów. Jednak powyższe nie jest to zbieżne z ustanawianiem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Ustanowiony zakaz lokalizacji budowy tymczasowych obiektów usługowo handlowych i sezonowych jest działaniem mającym na celu wprowadzenie i utrzymanie ładu przestrzennego na terenie gminy, a także ochronę krajobrazu terenu.

W pierwszej kolejności zaakcentować należy zatem cel jakiemu służy przedmiotowy plan oraz fakt, że plan może wprowadzić ograniczenia wpływające na możliwość prowadzenia, na konkretnej nieruchomości, określonej działalności gospodarczej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W wyroku z dnia 20 października 2010 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 1549/2010 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż *to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż to właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a kształtując ten sposób może wprowadzać ograniczenia wpływające na możliwość prowadzenia, na konkretnej nieruchomości, określonego rodzaju działalności.*

Każda ingerencja w korzystanie z prawa lub wolności uznanej w konwencji, w tym również prawa własności, musi realizować uprawniony cel (zasada uprawnionego celu w interesie publicznym/ogólnym) oraz być proporcjonalna. Powyższe postanowienia w żaden sposób nie naruszają jednak prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym. W judykaturze przyjmuje się, że w związku z planowaniem regionalnym lub polityką ochrony środowiska, w których przeważa interes powszechny, państwa mają szerszą swobodę działania i ingerencji niż wtedy, kiedy wchodzi w grę wyłącznie prawa cywilne, a więc z natury mające charakter prywatny. (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1675/2011).

Należy zwrócić uwagę, że powołane zostały przepisy art. 7, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP, natomiast legitymacja skargowa z art. 101 ustawy o samorządzie

gminnym nie może być wywodzona z zasad ogólnych Konstytucji RP. Źródłem tym nie może być również konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, znajdująca swój wyraz także w powoływanych przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż norma mająca charakter zasady prawnej nie stanowi normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszących wezwanie. Dodatkowo wywodzona z tej zasady kategoria interesu nie odpowiadałaby cechom interesu prawnego. Interes oparty wyłącznie na zasadzie wolności gospodarczej dawałby każdej osobie potencjalnie zainteresowanej w przyszłości skorzystaniem z tej wolności prawo do kwestionowania regulacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze całego kraju, a zatem byłby to interes potencjalny i jedynie pośredni. Taki interes- nie oparty na normie materialno-prawnej kształtującej prawo własności bądź inne prawo rzeczowe, z którego wynika tytuł prawny do nieruchomości, nie ma charakteru interesu prawnego, a należy go rozpatrywać jedynie w kategorii interesu faktycznego.

Wywodzenie, że prowadzenie działalności gospodarczej jest wyłączone na skutek postanowień uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie jest zasadne, gdyż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą w sposób bezpośredni wyłącznie kształtowania wraz z innymi przepisami, sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości. Pośredni wpływ na zakres korzystania z różnych wolności konstytucyjnych, związany z wykonywaniem przez uprawnione podmioty praw rzeczowych do nieruchomości, nie może być w żaden sposób traktowany jako przejaw ograniczania czy wyłączenia wolności gospodarczej. Taki tok rozumowania prowadziłby do absurdu wniosku, że fakt przeznaczenia pod zabudowę w miejscowym planie nieruchomości dotychczas ogólnie dostępnej wiążący się z dopuszczalnością zabudowania w przyszłości tej nieruchomości stanowiłby ograniczenie lub nawet wyłączenie np. wolności (por. wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 17 września 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 494/2007).

6. Naruszenie zasady równości i konieczności zaspokojenia interesów wszystkich mieszkańców gminy

Niezrozumiały i niezasadny jest zawarty w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa wywód o rzekomym naruszaniu zasady równości i konieczności zaspokajania interesów mieszkańców gminy i powołanie się, na okoliczność, że „...w ciągu ostatnich lat nadzór budowlany zezwolił na budowę, często na sąsiadujących działkach budynków, które znacznie przekraczają rozmiarami proponowane przez Uchwałę granice”.

W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że rada posiadała kompetencje do kształtowania gospodarki przestrzennej gminy w sposób odpowiadający społeczności gminy, w tym stanowić zakazy lokalizacji danego rodzaju obiektów, a przedmiotem „wezwania” jest konkretna uchwała. Zatem enigmatyczne rozważania w zakresie tychże zezwoleń, nawet- jeśli przyjąć, że były wydawane- nie mają żadnego znaczenia dla niniejszej sprawy.

7. Nieokreślenie skutków finansowych uchwalenia planu w obecnym kształcie

W art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przewidziano roszczenie, które ma łagodzić następstwa obniżenia wartości nieruchomości, spowodowane uchwaleniem planu miejscowego lub zmianą tego planu. Stosowane ono jest tylko w przypadku zbycia nieruchomości. Wprawdzie w prognozie skutków finansowych uchwalenia plany nie zostały wymienione kwestionowane w wezwaniu wydatki spowodowane obniżeniem wartości nieruchomości, lecz powyższe wynika z regulacji przyjętej w ww. art. 36 ust. 3 ustawy. Specyfika rozwiązania polega na tym, że jedynie w razie zbycia nieruchomości, jeśli w następstwie uchwalenia lub zmiany planu nastąpiło obniżenie wartości, przysługuje roszczenie. Nie jest możliwe ustalenie, czy w przyszłości w ogóle będzie następować w ogóle zbywanie nieruchomości (zdarzenie przyszłe i niepewne), a jeśli nawet jeśli miałyby one miejsce – to czy nastąpi w następstwie uchwalenia lub zmiany planu ewentualne obniżenie wartości nieruchomości. Z istoty zatem niemożliwym jest podawanie prognoz w tym zakresie.

Należy wskazać, iż zgodnie w wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 393/2008 (LexPolonica nr 2246766) nieważna uchwała organu samorządu terytorialnego to uchwała pozostająca w wyraźnej sprzeczności (oczywistej sprzeczności) z określonym przepisem prawa. W odniesieniu do uchwał organów gminy o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, o ich nieważności stanowi - zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - jedynie naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów gminy w tym zakresie, co w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, zdaniem Rady Miasta Jastarni nie nastąpiło.

Mając na względzie wyżej przywołaną argumentację, brak jest podstaw do uwzględnienia wezwania.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miasta Jastarni
Kohne
Wojciech Kohne