

symalnych frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Tekst ocenianej uchwały nie określa wszystkich wskazanych w rozporządzeniu parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału. Z treści rubryki E w § 5 uchwały w odniesieniu do poszczególnych terenów oznaczonych symbolami literowymi (MN/U, UT i następne) wynika, że w stosunku do części terenów dopuszczono podziały i wówczas wprowadzono generalną zasadę, że podział terenów na działki budowlane określa rysunek planu; co do niektórych terenów określono minimalne powierzchnie działek budowlanych (jako odstępstwo od zasady wynikającej z rysunku planu) i dla niektórych (nie dla wszystkich) minimalną szerokość frontu działki (również jako odstępstwo wynikające z rysunku planu). Fronty działek określono tylko w odniesieniu do niektórych i nie podano kąta położenia w stosunku do pasa drogowego. Już powyższe wskazuje, że w tekście planu nie określono wskazanych w rozporządzeniu parametrów. Ponadto dla części terenów wprowadzono zakaz podziałów, z czego wynika, że parametry wskazane w rubryce E nie są parametrami jakie działki powinny uzyskać po scaleniu i podziale. Rada określając powyższe parametry pominęła element scalania nieruchomości, gdyż jak sama stwierdziła, nie było potrzeby ustalania tych zasad. Wobec przedstawionych okoliczności Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że zaskarżony plan nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Nie wykazano również, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Rada zobowiązana więc była do wyczerpania zakresu delegacji ustawowej i do uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Tym samym zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p. Skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziałów nieruchomości skład orzekający, podzielając w tym względzie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przywołane w odpowiedzi na skargę, uznał za konieczne wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu. Pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że pozostałym zakresie plan, dotknięty brakami, nie może funkcjonować. Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Podstawę dla orzeczenia zawartego w pkt II stanowił przepis art. 152 przywołanej ustawy, a o kosztach orzeczono zgodnie z art. 200 ww. aktu.

414



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.43.2011.RB

Wrocław, dnia 4 lutego 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr IV/17/10 Rady Miejskiej w Łądku-Zdroju z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Miejskiej w Łądku-Zdroju nr LIII/511/06 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Radochów – obszar B.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2010 r. Rada Miejska w Łądku-Zdroju podjęła m.in. uchwałę w sprawie uchylenia uchwały Rady Miejskiej w Łądku-Zdroju nr LIII/511/06 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Radochów – obszar B.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 7 stycznia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr IV/17/10 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 27 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 – t.j.).

Uchwałą nr IV/17/10 Rada Miejska w Łądku-Zdroju uwzględniła w całości skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Łądku-Zdroju nr LIII/511/06 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Radochów – obszar B oraz zdecydowała o uchyleniu uchwały nr LIII/511/06.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r., 153, poz. 1270 z późn. zm.) w związku ze skargą Wojewody Dolnośląskiego wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu nr PN.II.0914-3/92/06 z dnia 31 października 2006 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały LIII/511/06.

W pierwszej kolejności należy dokonać rozróżnienia dwóch sytuacji, dotyczących możliwości uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) opublikowanego w dzienniku urzędowym i funkcjonującego w obrocie prawnym,
- 2) uchwalonego i nieopublikowanego w dzienniku urzędowym.

Ad. 1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia mpzp prowadzone jest w indywidualnej procedurze planistycznej.

Przepisy dotyczące tworzenia mpzp, zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skonstruowane zostały na zasadach współdziałania oraz uwzględniania interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów. Co prawda ustawodawca przyznał gminom tzw. władztwo planistyczne (art. 3 ust. 1 przedmiotowej ustawy), tj. prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz mpzp, jednakże realizacja tego prawa została obwarowana licznymi obostrzeniami, m.in. o naturze proceduralnej.

Procedura planistyczna, określona w cytowanej ustawie, jako specyficznego rodzaju postępowanie prawotwórcze przewiduje konieczność dokonania szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych (art. 14–26) mających na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia mpzp gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej (art. 17 pkt 1, 6-8, art. 18, art. 23 i art. 24) oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego mpzp (art. 17 pkt 1, 10-13, art. 18). Ostateczna zatem postać mpzp teoretycznie zawiera stanowisko nie tylko twórcy planu, ale i innych podmiotów prawa. Konstrukcja prawna procedury planistycznej została przyjęta w celu zapewnienia ochrony zarówno interesu publicznego, jak i interesów podmiotów prywatnych. Możliwość uczestniczenia w tworzeniu planów miejscowych umożliwi także kontrolę bieżącą tej sfery życia publicznego. Wynika to m.in. z faktu, że mpzp jako akty prawa miejscowego stanowią część porządku prawnego na terenie danej gminy. Przesądzają one o treści praw własności (art. 6).

Zagwarantowanie realnej stosowalności tych procedur oraz przestrzegania prawa zagospodarowania przestrzennego wymagało wprowadzenia do ustawy klauzuli zawartej w art. 27. Przepis ten stanowi, że zmiana studium lub mpzp następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Innymi słowy przepis ten zabezpiecza przed obchodzeniem prawa wymuszając, aby procedury planistyczne były stosowane także w przypadkach zmian mpzp.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ogóle nie zawiera przepisów dotyczących uchylania mpzp. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że organ, który w ramach posiadanych kompetencji może stworzyć dany akt administracyjny, posiada także kompetencje do jego uchylenia. Ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie podważa się co do zasady prawa rady gminy do uchylania własnych uchwał.

Jednakże w przypadku mpzp pojawia się problem związany z istotą tej regulacji prawnej. Brak odrębnej regulacji prawnej dotyczącej uchylania mpzp pozwala przyjąć, iż ze swej istoty uchylenie mpzp stanowi zmianę stanu prawnego na terenie danej gminy, czyli zmianę wiążącego uregulowania sposobu zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy istota uchylenia mpzp jest tożsama z istotą zmiany mpzp. Dlatego też w przypadku „uchylenia” mpzp znajdzie zastosowanie art. 27 cytowanej ustawy.

W tym też kierunku kształtuje się orzecznictwo, zarówno sądowo-administracyjne, jak i administracyjne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 października 2008 r. (II SA/OI 571/08, LEX nr 475238) WSA stwierdził, że uchylenie istniejącego planu miejscowego we wskazanym wyżej zakresie stanowi w ocenie Sądu w istocie zmianę obecnie istniejącego planu miejscowego dla tego terenu, gdyż de facto podjętą uchwałą dokonano zmiany w istniejącym planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego (...). Oznacza powyższe, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosownej procedury, zgodnie z art. 27 ustawy o p.i.z.p. W istocie bowiem uchylenie istnieją-

cej (obowiązującej) uchwały dotyczącej planu miejscowego dla określonego terenu spowodowało jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosowniej procedury w tym zakresie.

W wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. (II SA/Sz 858/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>) WSA podszedł do powyższego zagadnienia z odmiennej perspektywy dochodząc do dalej idących wniosków. WSA zauważył, iż utrwalony został w orzecznictwie sądowo-administracyjnym pogląd, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony i uchwalony na zasadach i w trybie określonym w ustawie oraz w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami, mimo niosących w swej treści ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony własności, przewidzianej w art. 21 ustawy zasadniczej (por. wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1999 r., II SA/Ka 1842/97, OSS 2000, nr 1, poz. 4). Należy też pamiętać, że w związku z obowiązywaniem przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po stronie właścicieli nieruchomości objętych planem mogą występować nie tylko ograniczenia, ale także korzyści (wzrost wartości nieruchomości, ale także związana z nią renta planistyczna).

Właściwą podstawę prawną dla podjęcia uchwały uchylającej mpzp stanowić musiałby konkretny przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wprost wynikałaby kompetencja rady gminy do uchylania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bowiem z art. 40 i n. ustawy o samorządzie gminnym w sposób oczywisty wynika, że gminom na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Takiego charakteru nie ma art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten stanowi podstawę wyłącznie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany. Brak zatem we wskazanym przepisie podstaw do podjęcia uchwały o uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle obowiązujących przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak w ogóle podstaw do podjęcia przez radę gminy uchwały uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (do sytuacji, w której miejscowy plan przestaje obowiązywać dochodzić może wyjątkowo i to w przypadkach jasno wskazanych w ustawie, por. np. art. 28, 34, 36 ustawy). Wniosek taki wynika też już choćby z tytułu ustawy i zakresu jej stosowania. Ustawa reguluje kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, a zatem odnosi się do przyszłych zdarzeń, które będą podejmowane na podstawie przepisów planów miejscowych. Istotą planowania przestrzennego jest wprowadzenie ładu przestrzennego, a nie tworzenie sytuacji dowolności w zakresie korzystania z terenów, co miałyby miejsce przy braku miejscowego planu zagospodarowania.

Zasadnie wskazuje się też w orzecznictwie sądowym, że „w świetle przepisu art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) należy stwierdzić, że każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 powyższej ustawy trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie ma żadnych możliwości pominięcia, bez względu na rodzaj i zakres zmian, czynności przewidzianych w art. 17 pkt 1, 3, 5 oraz 10–14 cytowanej ustawy. Pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmian planu, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2006 r., II SA/Wr 204/06, Lex nr 285067). Choć w tym miejscu wskazać należy, ponownie podkreślając, że każda uchwała wymaga indywidualnego do niej się odniesienia i może zaistnieć sytuacja, iż nie będzie konieczne ponowne przeprowadzenie procedury w jakimś zakresie.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową i zupełną regulację dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza przepisy dotyczące istoty tego planu i rozwiniętego trybu jego przygotowania. Należy w szczególności zwrócić uwagę na te z nich, które wprowadzają obowiązek zachowania warunków ustawowych (art. 2 ust. 1) oraz określają plan miejscowy jako przepis gminny (art. 7). Każda zmiana planu miejscowego jest zmianą przepisu gminnego i wymaga zachowania takich samych warunków jak przygotowanie samego planu (art. 12 ust. 4 ustawy). W tej sytuacji nie ma wątpliwości, że uchwała o planie miejscowym (art. 26) nie może zawierać unormowań przewidujących możliwość uchylenia planu bez jednoczesnego wprowadzenia stosownych zmian w planie już obowiązującym. Wniosek taki wzmacnia okoliczność, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje po raz pierwszy (w odróżnieniu od poprzedzającej ją ustawy o planowaniu przestrzennym) rozwiniętą procedurę przygotowania i uchwalenia planu, a nie jego uchylenia i zawiera gwarancje dla zainteresowanych w postaci możliwości wnoszenia wniosków i uwag do projektu planu. Korzystanie zaś z tych gwarancji nie jest możliwe w przypadku uchwały uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (por. też w tym zakresie wyrok z dnia 21 stycznia 1997 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., II SA/Kr 1648/96, ONSA 1997/4/176).

Podkreślić należy, że ustawa stanowi, że każde naruszenie procedury planistycznej, której etapy są określone w art. 18, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 27 ust. 1). Nie ulega wątpliwości, że podjęcie uchwały o uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania prze-

strzennego bez wyraźnej podstawy ustawowej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi kwalifikowane naruszenie procedury planistycznej i daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

W przeważającej linii orzeczniczej podkreśla się jednak tożsamość uchylecia i zmiany mpzp. „Rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, ma do wyboru wyłącznie dwie możliwości: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p.) bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (odpowiednio art. 33 i 34 u.p.z.p.). Nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym niż dwa wskazane” (wyrok WSA z 6 listopada 2008 r.; II SA/Op 290/08, LEX nr 509694). Redakcja przepisu art. 27 Ustawy, stwierdzającego, że „zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”, oznacza konieczność stosowania odpowiedniego trybu sporządzania planu miejscowego. Podjęcie przez radę gminy uchwały o uchyleniu w części uchwały o planie miejscowym winno zatem nastąpić zgodnie z art. 27 ustawy, a więc wymaga zachowania takiej samej procedury (wyrok WSA z dnia 27 września 2007 r., II SA/Op 354/07, LEX nr 438773). Brak jest podstaw do podjęcia przez radę gminy uchwały uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Istotą planowania przestrzennego jest wprowadzenie ładu przestrzennego, a nie tworzenie sytuacji dowolności w zakresie korzystania z terenów, co miałyby miejsce w sytuacji braku planu zagospodarowania. Uchwała w sprawie uchylenia planu stanowi w istocie zmianę istniejącego planu miejscowego. Oznacza to, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymaga przeprowadzenia stosownej procedury, w oparciu o art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2009 r., NK.II.0911/330/09, Dz. Urz. Lubel 2009/99/2319).

Podobne stanowisko przyjęła także doktryna: „Rezygnacja z publicznej gospodarki przestrzennej w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania formy właściwej dla jej wprowadzenia. Tak jak w przypadku uchwalenia planu, również w razie jego zniesienia powstają skutki prawne o doniosłym znaczeniu dla gminy i podmiotów prywatnych” („Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.”, p.red. Z. Niewiadomskiego, W-wa 2005, str. 199).

W piśmie z dnia 21 grudnia 2010 r. (sygn. NK.II.RB.0717-30/10) Organ Nadzoru wskazał Gminie Łądek-Zdrój, że podziela poglądy dotyczące możliwości uchylenia mpzp tylko przy zastosowaniu procedury z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sytuacji, gdy plan został ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym i funkcjonuje w obrocie prawnym. Tak jest w przypadku uchwały nr LIII/511/06, której uchylenie było zamiarem Rady Miejskiej – uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 listopada 2006 r. (nr 237, poz. 3473). Ponownie Organ Nadzoru podkreśla, że Gmina Łądek-Zdrój, chcąc uwzględnić skargę Organu Nadzoru na uchwałę Rady Miejskiej w Łądku Zdroju nr LIII/511/06 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Radochów – obszar B, powinna ponowić i uzupełnić procedurę planistyczną w niezbędnym zakresie, a następnie podjąć uchwałę w sprawie planu, w której jednocześnie zostanie uchylona uchwała z 2006 r.

Ad. 2) Jedynie sygnalizacyjnie należy zauważyć, że w odniesieniu do planów uchwalonych, a nieopublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, należy zauważyć, że zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Również art. 88 Konstytucji RP uzależnia wejście w życie przepisów powszechnie obowiązujących, w tym aktów prawa miejscowego, od ich ogłoszenia. Tym samym plan nieopublikowany nie wchodzi w życie i uchwała w sprawie planu nie obowiązuje, gdyż nie nastąpiło jeszcze skuteczne wkroczenie przez Gminę w ramach władztwa planistycznego w sferę własności innych podmiotów. Wobec tego nie rodzą się wszelkie konsekwencje wpływające na prawa i obowiązki obywateli wynikające z uchwalenia mpzp takie jak np. obowiązek uwzględniania zapisów planu przy wydawaniu pozwoleń na budowę, wzrost czy spadek wartości terenu związany ze zmianą jego przeznaczenia itp.

Biorąc powyższe pod uwagę, możliwe jest podjęcie uchwały uchylającej plan, który nie został opublikowany. Uchylenie planu w tej sytuacji nie wymaga przeprowadzenia procedury planistycznej określonej w Ustawie, albowiem celem art. 27 Ustawy jest ochrona interesów podmiotów zainteresowanych treścią planu, a skoro plan nie wszedł w życie, to uprawnienia i obowiązki z niego wyływające nie zostały skutecznie ukształtowane, a zatem uchylenie planu nie może także ich naruszyć.

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę na następującą kwestię.

W świetle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: „Organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.” Z uwagi na to, iż przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego (sygn. PN.II.0914-3/92/06) z dnia 31 października 2006 r. jest uchwała Rady Miejskiej w Łądku-

-Zdroju nr LIII/511/06, kompetencja Rady Miejskiej do uwzględnienia w całości wymienionej skargi nie budzi wątpliwości.

Należy pamiętać, że zaskarżona przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwała nr LIII/511/06 dotyczyła uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego, gdyż z mocy art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.”. Jest ona zatem źródłem praw i obowiązków dla nieograniczonego kręgu adresatów, którymi są osoby mające określone prawo do władania nieruchomościami, których m.in. sposób zagospodarowania i zabudowy określa rada gminy w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uchwała ta podlega zatem ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uwzględniając w całości skargę Organu Nadzoru na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, Rada Miejska zobligowana jest do podjęcia uchwały również należącej do wspomnianej kategorii aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała zmieniająca mpzp i uchylająca zaskarżoną przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwałę nr LIII/511/06, również odnosi się (poprzez uchYLENIE poprzedniej uchwały) do sposobu zagospodarowania terenu, wobec czego jest aktem prawa miejscowego i powinna podlegać ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Abstrahując od istotnego naruszenia prawa opisanego w punkcie 1 niniejszego uzasadnienia, Rada Miejska w Łądku-Zdroju w § 3 uchwały nr IV/17/10 błędnie określiła tryb jej wejścia w życie stanowiąc: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Pominięto zatem, poza przeprowadzeniem w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, również konieczność ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi iż, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast art. 13 pkt 2 tej ustawy stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Z powyższych norm prawnych wynika zatem dla organów stanowiących gmin bezwzględny obowiązek określania trybu wejścia w życie uchwalanych aktów prawa miejscowego, polegającego na ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określeniu terminu ich wejścia w życie co najmniej 14 dni od dnia ogłoszenia. Ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie wszystkich rodzajów aktów prawnych, tak powszechnie obowiązującego prawa jak i aktów prawa miejscowego. Jest to zasada niezwykle ważna, gdyż oznacza ona, że akt prawny, który nie został należycie ogłoszony prawnie nie istnieje, nie może zatem obowiązywać i wywoływać skutków prawnych. Obowiązkiem organów stanowiących prawo jest dopełnienie obowiązku ogłoszenia aktu prawnego, co umożliwi zapoznanie się z jego treścią (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. IV).

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa