

3816



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.680.2011.RB

Wrocław, dnia 19 sierpnia 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 XI/105/11 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XLVII/426/10 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 21 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica, gmina Kąty Wrocławskie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lipca 2011 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła m.in. uchwałę nr XI/105/11 w sprawie uchylenia uchwały nr XLVII/426/10 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 21 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica, gmina Kąty Wrocławskie.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 28 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr XI/105/11 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 27, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.-zwaną dalej ustawą).

Uchwałą nr XI/105/11 Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchyliła uchwałę nr XLVII/426/10 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 21 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica, gmina Kąty Wrocławskie.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rady Miejska w Kątach Wrocławskich uchwałą z dnia 21 września 2010 r. nr XLVII/426/10 uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica. W dniu 25 marca 2011 r., w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, Organ Nadzoru zaskarżył powyższą uchwałę w zakresie § 2 pkt 5, § 3 pkt 4, § 5 pkt 2, § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d”, § 11 ust. 3 pkt 4, § 12 ust. 3 pkt 4 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia orientacyjnych linii rozgraniczających tereny dróg wewnętrznych (KDW) od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN) oraz terenów zabudowy usługowej (U) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (NK-N.0914.4.2011.RB). Następnie Organ Nadzoru rozszerzył zakres tej skargi wnosząc o uchylenie uchwały nr XLVII/426/10 w całości. Z uwagi na fakt, iż ani Organ Nadzoru nie wystąpił o wstrzymanie wykonania ww. uchwały ani Rada Miejska w Kątach Wrocławskich nie wstrzymała we własnym zakresie jej wykonania, przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. 2010.243.4106 z dnia 22.12.2010 r.). Uchwała ta weszła zatem do obrotu prawnego i wywołuje skutki prawne.

Badając legalność uchwały nr XI/105/11, w pierwszej kolejności należy podkreślić, iż poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały Rada dokonała zmiany uchwały nr XLVII/426/10 z dnia 21 września 2010 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica.*

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego – źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Nie różni się on tym samym od innych przepisów uchwalanych przez radę gminy na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym poza tym, że tryb uchwalania tego przepisu został szczegółowo uregulowany w art. 14–20 ustawy. Natomiast stosownie do art. 28 ustawy, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową i zupełną regulację dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza przepisy dotyczące istoty tego planu i rozwiniętego trybu jego przygotowania. Przepisy te skonstruowane zostały na zasadach współdziałania oraz uwzględniania interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów. Co prawda ustawodawca przyznał gminom tzw. władztwo planistyczne (art. 3 ust. 1), tj. prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp), jednakże realizacja tego prawa została obwarowana licznymi obostrzeniami, m.in. o naturze proceduralnej.

Procedura planistyczna jako specyficznego rodzaju postępowanie prawotwórcze przewiduje konieczność dokonania szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych (art. 14–26 ustawy) 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 ustawy) oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego mpzp (art. 17 pkt 1, 10–13, art. 18 ustawy). 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 umożliwia także kontrolę bieżącą tej sfery życia publicznego. Wynika to m.in. z faktu, że mpzp jako akt prawa miejscowego stanowi część porządku prawnego na terenie danej gminy. Przesądza on o treści prawa 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 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 przywołany art. 27 ustawy.

W tym też kierunku kształtuje się orzecznictwo, zarówno sądownoadministracyjne, jak i administracyjne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 października 2008 r. (II SA/OI 571/08, LEX nr 475238) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał, 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W istocie bowiem uchylenie istniejącej (obowiązującej) uchwały dotyczącej planu miejscowego dla określonego terenu spowodowało jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosownej procedury w tym zakresie. Warto przywołać również inne orzeczenia, w których podkreśla się tożsamość uchylenia 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 w Opolu 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 w Opolu 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 miałoby miejsce w sytuacji braku planu zagospodarowania. Uchwała w sprawie uchylenia planu stanowi w istocie zmianę istniejącego planu miejsco-

wego. Oznacza to, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymaga przeprowadzenia stosownej procedury, w oparciu o art. 27 ustawy (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2009 r., NK.II.0911/330/09, Dz. Urz Lubel 2009/99/2319).

Każda zatem zmiana planu miejscowego jest zmianą przepisu gminnego i wymaga zachowania takich samych warunków jak przygotowanie samego planu. Jak stanowi art. 28 ust. 1 ustawy, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacja traktująca o utracie mocy obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego wydana bez wyraźnej podstawy ustawowej, jak również bez przeprowadzenia procedury określonej w art. 17 i nast. ustawy, stanowi kwalifikowane naruszenie procedury planistycznej i podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

W świetle obowiązujących przepisów ustawy brak jest bowiem 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, np. art. 28, 34 ustawy).

W niniejszej sprawie Rada Gminy nie tylko nie zachowała procedury przewidzianej w art. 14–16 ustawy, ale również zaniechała szeregu czynności przewidzianych w art. 17 ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Odstąpienie od ustalonych zasad postępowania dotyczących uchwalania planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany, przez którą – jak wykazano powyżej – należy również rozumieć jego uchylenie jest niedopuszczalne. Ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek możliwości prawnych uprawniających do pominięcia procedury przewidzianej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podczas uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, czy też podczas jego zmiany.

Zasadnie wskazuje się 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.

Organ Nadzoru podziela wskazane wyżej poglądy dotyczące możliwości uchylenia mpzp tylko przy zastosowaniu procedury z art. 27 ustawy w sytuacji, gdy plan został ogłoszony w dzienniku urzędowym i funkcjonuje w obrocie prawnym. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, bowiem Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, mocą § 1 uchwały, uchyliła obowiązujący plan bez zastosowania procedury planistycznej. W tym konkretnym przypadku, Rada chcąc uwzględnić skargę na mpzp, wniesioną przez Organ Nadzoru, powinna w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę fakt, że plan obowiązuje i wywołuje skutki prawne.

Jedynie sygnalizacyjnie należy zauważyć, że 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 wypływające nie zostały skutecznie ukształtowane, a zatem uchylenie planu nie może także ich naruszyć.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ilona Antoniszyn-Klik