

z nim to do kompetencji Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Wójt, jako reprezentant gminy i gospodarujący mieniem komunalnym będzie zawierał umowy najmu, które będą regulowały prawa i obowiązki stron tej umowy. Rada gminy zawierając w uchwale przepisy, które winny znajdować swoje miejsce jako postanowienia umowne, naruszyła zasadę swobodnego zawierania umów wyrażoną w Art. 3531.Kodeksu Cywilnego, zgodnie z którym „strony (czyli w tym przypadku Wójt – przyp. Org. Nadz.) zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”. Dodatkowo wskazać należy, że kwestie rozliczeń są uregulowane ustawowo w art. 6e ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego 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:
Rafał Jurkowlaniec

2673



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK.II.SZ1.0911-10/10

Wrocław, dnia 15 września 2010 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Czernica nr XXXVI/307/2010 z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy Czernica nr XXXII/273/2010 z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Czernica podjęła na sesji w dniu 27 sierpnia 2010 r. uchwałę nr XXXVI/307/2010 w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy Czernica nr XXXII/273/2010 z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 września 2010 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem 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, ze zm. – dalej: ustawa).

Uchwałą nr XXXII/273/2010 z dnia 5 marca 2010 r. Rada Gminy Czernica uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica. Pismem Nr NK.II.MKP.0914-9/10 z dnia 9 lipca 2010 r. organ nadzoru zaskarżył powyższą uchwałę w całości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Z uwagi na fakt, iż zarówno organ nadzoru nie wystąpił o wstrzymanie wykonania niniejszej uchwały, jak również Rada Gminy Czernica nie wstrzymała we własnym zakresie jej wykonania, niniejsza uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Oznacza to, że uchwała ta weszła do obrotu prawnego i wywołuje skutki prawne.

Tymczasem Rada Gminy Czernica uchwałą nr XXXVI/307/2010 z dnia 27 sierpnia 2010 r. uchyliła zaskarżoną uchwałę.

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. Takie sytuacje zaistniały również na XXXVI sesji Rady Gminy Czernica w dniu 27 sierpnia 2010 r.

Ad. 1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości

ści. Podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia mpzp prowadzone jest w indywidualnej procedurze planistycznej.

Przepisy dotyczące tworzenia mpzp, zawarte w Ustawie 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 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) 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 umożliwia 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 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 cytowany art. 27 Ustawy.

W tym też kierunku kształtuje się orzecznictwo, zarówno sądowoadministracyjne, 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 (...). Powyższe oznacza, 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 istniejącej (obowiązującej) uchwały dotyczącej planu miejscowego dla określonego terenu spowodowało jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosownej 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 sądowoadministracyjnym 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 uchylecia 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 uchylecia. 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. 17, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 27 ust. 1). Nie ulega wątpliwości, że podjęcie uchwały o uchyleciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez wyraźnej podstawy ustawowej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi kwalifikowane naruszenie procedury planistycznej i może dać 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 uchyleciu 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 uchylecia 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 (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).

Organ nadzoru podziela wskazane wyżej poglądy dotyczące możliwości uchylecia 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 Gminy

Czernica 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. Ponadto należało ponowić procedurę w niezbędnym zakresie, bowiem zarzut skargi dotyczył nieokreślenia stawek procentowych dla wszystkich terenów określonych w mpzp.

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, 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.

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 wypływające nie zostały skutecznie ukształtowane, a zatem uchylenie planu nie może także ich naruszyć.

Zatem możliwe było takie rozwiązanie w zakresie podjętych na tej samej sesji Rady Gminy Czernica uchwał: XXXVI/308/2010, XXXVI/309/2010 i XXXVI/310/2010, którymi uchylono trzy uchwały w sprawie mpzp (zaskarżone również do WSA we Wrocławiu). Bowiem, mimo zaskarżenia do sądu, plany te nie weszły w życie, bo nie zostały opublikowane (wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonych uchwał). W tej sytuacji możliwe było również jednoczesne opublikowanie uchwały w sprawie uchwalenia planu i uchwały uchylającej plan oraz cofnięcie skarg.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

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

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

Wojewoda Dolnośląski:

Rafał Jurkowlaniec