



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 stycznia 2013 r.

Poz. 349



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.117.17.2013.JT

Wrocław, dnia 15 stycznia 2013 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 ze zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Rudna nr XVI/177/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia planu i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyznaczonych terenów w miejscowości Rudna i Rynarcice na terenie Gminy Rudna.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2012 roku Rada Gminy Rudna podjęła uchwałę nr XVI/177/2012 w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia planu i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyznaczonych terenów w miejscowości Rudna i Rynarcice na terenie Gminy Rudna.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem 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).

Rada Gminy Rudna uchwałą z dnia 14 września 2012 r. nr XIII/142/2012 podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia planu i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyznaczonych terenów w miejscowości Rudna i Rynarcice na terenie Gminy Rudna.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, Organ Nadzoru zaskarżył § 3, § 9 ust. 1 pkt 2 lit. i, § 10 ust. 1 pkt 2 lit. f, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. b i c oraz § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b tej uchwały.

Przedmiotowa uchwała nr XVI/177/2012 ma na celu wyłącznie uchylenie zaskarżonych przepisów.

Badając legalność uchwały nr XVI/177/2012, w pierwszej kolejności należy podkreślić, iż poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały Rada dokonała zmiany uchwały nr XIII/142/2012 w sprawie uchwalenia planu i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyznaczonych terenów w miejscowości Rudna i Rynarcice na terenie Gminy Rudna.

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 pełną 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

tw. 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 i 6, art. 18, art. 23 i art. 24 ustawy) oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego mpzp (art. 17 pkt 1, 11–13, 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 nawet w nieznaczej części 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 części 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 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 (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 sporzą-

dzania 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 Rudna 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.

Uchylone przez Radę Gminy przepisy uchwały nr XIII/142/2012 dotyczą procedur postępowania w przypadku prowadzenia inwestycji budowlanych w kontekście współpracy z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz badań archeologicznych na tych terenach. Ponadto nakładają obowiązki uzgadniania warunków lokalizacji obiektów budowlanych oraz innych obiektów z zarządcami dróg oraz urządzeń elektrotechnicznych. Powyższe zapisy zostały umieszczone w uchwale na skutek uzgodnień wymaganych podczas procedury uchwalania planu. Nie ma znaczenia, że są one zaskarżone przez organ nadzoru. Gmina powinna zastosować tę samą procedurę, aby te zapisy wyeliminować.

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).

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 Gminy Rudna, mocą § 1 uchwały, uchyliła § 3, § 9 ust. 1 pkt 2 lit. i, § 10 ust. 1 pkt 2 lit. f, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. b i c oraz § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b obowiązującego planu 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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa