



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XL/460/18 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 10 maja 2018 r. uchylającej uchwałę nr XXXIX/445/18 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 274, 286/2, 286/4, 426/5, części działki nr 286/5 AM-1 obręb wsi Ujeździec Mały oraz dla działek nr 17, 18/2, części działek nr 1, 28, 117, 254 AM-1 obręb wsi Ujeździec Wielki.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 10 maja 2018 r. podjęła uchwałę nr XL/460/18 uchylającą uchwałę nr XXXIX/445/18 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 274, 286/2, 286/4, 426/5, części działki nr 286/5 AM-1 obręb wsi Ujeździec Mały oraz dla działek nr 17, 18/2, części działek nr 1, 28, 117, 254 AM-1 obręb wsi Ujeździec Wielki.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 maja 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez radę gminy uchwały uchylającej plan miejscowy.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Wskazaną powyżej uchwałą Rada Miejska w Trzebnicy uchyliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przyjęty uchwałą nr XXXIX/445/18 na sesji w dniu 24 kwietnia 2018 r. Tekst uchylanej uchwały zawierał błędną numerację paragrafów, w związku z czym konieczne było ponowne, właściwe zredagowanie nieprawidłowych zapisów. W tym celu Rada Miejska w Trzebnicy na najbliższej sesji, tj. XL sesji w dniu 10 maja 2018 r., w pierwszej kolejności uchyliła nieprawidłową uchwałę nr XXXIX/445/18 (uchwałą nr XL/460/18), a następnie podjęła uchwałę nr XL/461/18, której treść odpowiadała uchwale nr XXXIX/445/18 z dnia 24 kwietnia 2018 r., z tym że poprawiona została błędna numeracja paragrafów.

Mając na względzie opisany powyżej stan faktyczny organ nadzoru zauważa, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów brak jest podstaw do podjęcia przez radę gminy uchwały jedynie uchylającej (w całości lub części) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy plan sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Z kolei treść art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że brak jest przepisu, który pozwalałby radzie gminy uchylić obowiązujący plan miejscowy. W wyroku z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 574/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stanął na stanowisku, że podstawy prawnej dla uchylenia uchwały w sprawie planu miejscowego nie tworzą w szczególności

przepisy art. 3 ust. 1 (tzw. władztwo planistyczne gminy musi pozostawać w granicach ustaw) lub art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”). W ustawie w sposób wyraźny rozgraniczono przypadki nowelizacji planu miejscowego, czego dotyczy art. 27 ustawy oraz utraty mocy prawnej planu miejscowego w całości, czego dotyczą art. 28 ust. 1 oraz art. 34 ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że uchylenie postanowień obowiązującego planu może nastąpić jedynie w określonych ustawowo przypadkach. Utrata mocy obowiązującego miejscowego planu następuje w trybie art. 34 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym, że wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Ponadto, w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wojewoda może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność w całości lub części uchwały w sprawie planu miejscowego, w przypadku gdy stwierdzi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Plan miejscowy może zostać również uchylony na skutek orzeczenia sądu administracyjnego, po jego uprzednim zaskarżeniu zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 93 ust. 1 i art. 101 ust. 1). Ponadto obowiązujące plany mogą utracić moc na podstawie regulacji ustawowej (jak to miało miejsce w roku 2003 wraz z podjęciem obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zatem, ani przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują innych (niż wskazane powyżej) trybów wycofania z obrotu prawnego obowiązującego miejscowego planu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 640/16): „ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową regulację dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza przepisy dotyczące istoty tego planu i trybu jego przygotowania. W ich świetle brak jest podstaw do podjęcia przez radę gminy uchwały jedynie uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w całości, czy też w części. Rację ma zatem organ nadzoru twierdząc, że do sytuacji, w której miejscowy plan przestaje obowiązywać dochodzić może wyjątkowo i to w przypadkach jasno wskazanych w ustawie np. art. 28 ust. 1 i 34 ust. 1 u.p.z.p. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normuje procedurę przygotowania i uchwalenia planu, a nie jego uchylenia (...)”.

Nawet gdyby przyjąć (co jest rozważane w niektórych wyrokach sądowych), że uchylenie planu jest szczególną formą jego zmiany i wobec powyższego mają zastosowanie przepisy art. 27 ustawy o planowaniu nie jest możliwe odniesienie wskazanej koncepcji do przedmiotowego stanu faktycznego. Intencją Rady Miejskiej w Trzebnicy nie była bowiem zmiana ustaleń planu poprzez jego uchylenie, lecz całkowite wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanego planu miejscowego. Istotny w analizowanej sprawie jest zatem sam fakt uchylenia planu miejscowego, co w obecnym stanie prawnym uznać należy za działanie nie mające oparcia w przepisach prawa, a tym samym za działanie niedopuszczalne. Ponadto, zauważyć należy, że nawet przy aprobacie koncepcji dopuszczającej uchylenie planu miejscowego, w trybie przewidzianym dla zmiany planu, nie sposób sprostać wypełnieniu całej procedury planistycznej wymaganej przed przyjęciem uchwały w sprawie planu miejscowego, gdy dotyczyć ma ona uchylenia planu lub jego części.

Główną funkcją planu miejscowego jest przeznaczenie terenów oraz kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, a więc określenie jednoznacznych i stabilnych warunków dla inwestowania. Natomiast uchylenie planu powoduje brak tej stabilności i przewidywalności w obszarze „uchylonego planu” i w jego okolicy, zatem stanowi zaprzeczenie procesu, jakim jest sporządzenie planu miejscowego. Dopuszczalność uchylenia planu jest możliwa tylko gdy, jak to już wskazano powyżej, jego ustalenia zastąpione zostaną innymi ustaleniami (innego lub zmienionego) planu lub gdy z uwagi na rażące naruszenie przepisów prawa jego funkcjonowanie w obrocie prawnym nie jest dopuszczalne.

W świetle powyższych rozważań organ nadzoru zwraca uwagę, że w przedmiotowym stanie faktycznym, w celu wyeliminowania w uchwale będącej planem miejscowym błędów redakcyjnych, działaniem wystarczającym i prawidłowym byłoby ponowne podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego dla tego samego terenu, którym objęta była uchwała z nieprawidłowym tekstem. W takiej bowiem sytuacji, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, należy przyjąć, że wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Tym samym stwierdzić należy, że bez konieczności podejmowania uchwały uchylającej plan miejscowy, postanowienia uchwały

nr XL/461/18 z dnia 10 maja 2018 r., jako planu miejscowego objętego tym samym obszarem, który objęty został błędną uchwałą nr XXXIX/445/18, wywołałyby skutek, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał, że uchylene miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez Radę Miejską w Trzebnicy, jako działanie podjęte bez podstawy prawnej, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak