



## 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, z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr XLIX/354/18 Rady Gminy Oleśnica z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przystąpienia do uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Sokołowice w gminie Oleśnica dla działek nr 375/1 i 375/2 obręb Sokołowice.**

### Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 września 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), Rada Gminy Oleśnica podjęła uchwałę Nr XLIX/354/18 w sprawie przystąpienia do uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Sokołowice w gminie Oleśnica dla działek nr 375/1 i 375/2 obręb Sokołowice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 4 października 2018 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta bez podstawy prawnej, z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), polegającym na podjęciu przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie przystąpienia do uchylenia uchwały w sprawie planu miejscowego, w sytuacji braku upoważnienia w przepisach prawa do takiego działania.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Oleśnica postanowiła: „Przystępuje się do uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Sokołowice w gminie Oleśnica dla działek nr 375/1 i 375/2 obręb Sokołowice uchwalonego Uchwałą Nr XXVIII/194/17 Rady Gminy Oleśnica z dnia 26.01.2017 r. opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, poz. 684.”.

W § 2 uchwały Rada Gminy wskazała, że: „Granice obszaru objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa załącznik nr 1, stanowiący integralną część uchwały.”.

W uzasadnieniu do uchwały Nr XLIX/354/18 czytamy m.in.: „W dniu 05.05.2017 r. do Wójta Gminy Oleśnica wpłynęło pismo Właściciela terenu, poprzez Pełnomocnika. W piśmie wniesiono o przywrócenie wcześniejszego przeznaczenia terenu działek. W dniu 02.01.2018 r. do Wójta wpłynęło kolejne pismo, stanowiące wezwanie do wyboru sposobu rekompensaty szkody planistycznej i wypłaty odszkodowania. W piśmie Właściciel terenu, poprzez Pełnomocnika wniósł o zapłatę odszkodowania, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym lub do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 375/1 i 375/2, przywracającej wcześniejsze przeznaczenie terenu. Wójt Gminy Oleśnica pismem z dnia 12.01.2018 r. poinformował Właścicieli terenu, że podjęcie działania zmierzające do przywrócenia przeznaczenia działek, określonego w nieobowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ przeanalizował obowiązujące przepisy oraz wyroki Sądów Administracyjnych. W wyniku analizy stwierdził, że dla terenu działek nr 375/1 i 375/2 obręb Sokołowice prawidłowe będzie uchylenie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi formalną podstawę działania rady gminy w sprawach planowania przestrzennego. Jest to przepis kompetencyjny określający właściwość rady w zakresie planowania przestrzennego i jako taki samodzielnie nie może być podstawą uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jak wynika z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca przyznał gminom.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak jest przepisu, który pozwalałby radzie gminy uchylić obowiązujący plan miejscowy. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 375/18 (orzeczenie nieprawomocne) orzekł, że: „(...) *ustawodawca przyznał gminie kompetencje uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian, ale kompetencje te nie obejmują samego/wyłączonego uchylenia uchwały o planie.*”.

Uchwałą Nr XLIX/354/18 Rada Gminy Oleśnica rozpoczęła procedurę uchylenia planu miejscowego dla części obszarów na terenie Gminy Oleśnica wskazanych w tej uchwale (zlokalizowanych na działkach nr 375/1 i 375/2 obręb Sokołowice).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak stanowi wskazany przepis, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (ust. 2). Przepis art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi podstawy prawnej dla podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do uchylenia uchwały w sprawie planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru nie można uznać aby przepis ustawy, który stanowi, że plan miejscowy sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, stanowił podstawę prawną do uchylenia planu.

Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Zatem podjęta na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy uchwała rozpoczyna zarówno procedurę uchwalenia planu miejscowego jak i jego zmiany (art. 17 ustawy). Rozpoczęcie procedury zmiany planu miejscowego, której celem jest uchylenie planu dla części obszarów na terenie Gminy Oleśnica objętych uchwałą Nr XLIX/354/18, spowodowałoby, iż dla wskazanych w uchwale terenów nie obowiązywałby żaden plan miejscowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 574/14 wskazał, że: „*Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, jak sama jej nazwa wskazuje, inicjuje procedurę uchwalania planu, nie zaś jego uchylenia.*”. W dalszej części przywołanego orzeczenia WSA wskazał, iż w przypadku podjęcia takiej uchwały „*Nie byłby stosowany art. 15 regulujący formułowanie projektu planu oraz art. 16 tego dotyczący czy art. 17 kształtujący szczegółowo procedurę sporządzania planu, ale nie jego uchylania i art. 18 o uwagach do projektu planu. Teoretycznie podlegałoby badaniu, czy uchyleniu planu nie sprzeciwia się studium (art. 20 ust. 1). Nie dają się stosować byłby art. 20 ust. 2 i następne u.p.z.p.*”.

Uchylenie 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 który stanowi, że wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje utratę mocy obowiązujących innych planów miejscowych 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 w przypadku gdy wojewoda wyda rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność, w całości lub części, uchwały w sprawie planu miejscowego, gdy stwierdzi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Plan może także zostać uchylony w trybie wydania wyroku sądu administracyjnego, po jego uprzednim zaskarżeniu zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 93 ust. 1; 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.

Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt. II SA/Lu 640/16, podkreślił, że: *„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 zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym, niż dwa wskazane powyżej.”*

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. W ocenie organu nadzoru, w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla terenów, na których obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, nie jest dopuszczalne uchylenie obowiązujących planów i powrót do kształtowania zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 50-67 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie planu miejscowego jest fakultatywne – żaden przepis nie obliguje organów gminy do sporządzenia planów, z wyjątkiem sytuacji, gdy przepisy odrębne tego wymagają (art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Należy jednak podkreślić, że fakultatywność sporządzenia planu nie oznacza dowolności w zakresie stanowienia o utracie mocy uchwalonych planów miejscowych.

Reasumując, uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest elementem inicjującym procedurę na końcu której rada gminy uchwała akt prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy. Jest to uchwała inicjująca świadome kształtowanie przestrzeni z uwzględnieniem należytej staranności o ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój obszaru objętego planem. Główną funkcją planu jest przeznaczenie terenów oraz kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, a więc określenie jednoznacznych i stabilnych warunków dla inwestowania. Podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do uchylenia planu miejscowego prowadzące do uchylenia planu powoduje brak stabilności i przewidywalności w obszarze „uchylonego planu” i w jego okolicy, zatem stanowi zaprzeczenie procesu jakim jest sporządzenie planu miejscowego. Uchylenie planu jest możliwe 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. Ponownie należy podkreślić, że procedurze planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogą być poddane: projekt planu miejscowego (art. 17) oraz projekt zmiany planu miejscowego (art. 27 ustawy). Ustawa nie przewiduje poddania procedurze planistycznej innego dokumentu, w związku z czym nie ma możliwości poddania tej procedurze projektu uchwały o uchyleniu planu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/354/18 Rady Gminy Oleśnica jest uzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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.

Wojewoda Dolnośląski

**Paweł Hreniak**