

URZĄD GMINY w Wądrożu Wielkim	
Wpł. dnia: _____	
2011-05-18	

Wrocław, dnia 12 maja 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie uchwały nr VII/21/11 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 8 kwietnia 2011 r. uchylającej uchwałę nr III/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierzyce, Wądroże Wielkie i Skala.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/21/11 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 8 kwietnia 2011 r. uchylającej uchwałę nr III/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierzyce, Wądroże Wielkie i Skala.

Uzasadnienie

Na sesji nadzwyczajnej w dniu 8 kwietnia 2011 r. Rada Gminy Wądroże Wielkie podjęła uchwałę nr VII/21/11 uchylającą uchwałę nr III/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierzyce, Wądroże Wielkie i Skala. Jako podstawę podjęcia uchwały wskazano przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – dalej: Ustawa).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 kwietnia 2011 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.

Uchwałą Nr III/10/10 z dnia 29 grudnia 2010 r. Rada Gminy Wądroże Wielkie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierzyce, Wądroże Wielkie i Skala. Niniejsza uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2011 (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 59, poz. 822). Oznacza to, że uchwała ta weszła do obrotu prawnego i wywołuje skutki prawne. Co prawda uchwała Nr VII/21/11 uchylająca uchwałę Nr III/10/10 została podjęta przed dniem wejścia w życie uchwały Nr III/10/10. Jednakże moc obowiązująca uchwały Nr VII/21/11 uzyska już w momencie obowiązującego planu z 29 grudnia 2010 r.

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.

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.

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 oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego mpzp (art. 17 i 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. Przesadzają one 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 odrębnego unormowania kwestii 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: skutek uchylenia mpzp będzie taki sam jak skutek zmiany mpzp. Dlatego też w przypadku „uchylenia” mpzp znajdzie zastosowanie cytowany art. 27 Ustawy.

Właściwą podstawę prawną dla podjęcia odrębnej 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. 27 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 (...). 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, że każda uchwała wymaga indywidualnego do niej się odniesienia i może zaistnieć sytuacja, iż nie będzie konieczne ponowne przeprowadzenie procedury w jakimś zakresie.

Podkreślić należy, że Ustawa stanowi, iż każde istotne naruszenie procedury planistycznej, której etapy zostały określone w art. 17 i art. 18, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 28 ust. 1). Orzecznictwo sadowoadministracyjne jednoznacznie wskazuje na 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 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 z dnia 27 września 2007 r.: II SA/Op 354/07, LEX nr 438773).

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 zniszczenia 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 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 nie miała miejsca w niniejszej sprawie, bowiem Rada Gminy Wądroże Wielkie uchyliła obowiązujący plan bez zastosowania jakichkolwiek wymogów procedury planistycznej, co wynika z oświadczenia Wójta Gminy Wądroże Wielkie (pismo z dnia 13 kwietnia 2011 r. znak GP 6722.1.2001).

Ad. 2. Jedynie sygnalizacyjnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 29 ust. 1 Ustawy, 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 itp.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

A. M. Skorupa

Aleksander Marek Skorupa