

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.1.2020.IWIT WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 23 lipca 2020 r.

Rada Miejska w Gubinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz.713) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIX.142.2020 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie: przystąpienia do uchylenia zmiany miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla "Żwirki i Wigury".

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca br. Rada Miejska w Gubinie podjęła uchwałę Nr XIX.142.2020 w sprawie: przystąpienia do uchylenia zmiany miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla "Żwirki i Wigury". Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2020r.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz.293).

Mocą § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż przystępuje się do uchylenia zmiany miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla "Żwirki i Wigury", uchwalonego uchwałą Nr XXXVII/189/97 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 4 marca 1997 roku.

W ocenie organu przedmiotowy akt podjęto z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 14 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Żaden bowiem z przepisów wskazanych w podstawie prawnej ani też żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie pozwala organowi stanowiącemu gminy uchylić obowiązujący plan miejscowy.

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.

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

Z kolei w myśl art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 ten zatem inicjuje procedurę planistyczną, lecz sam w sobie nie stanowi podstawy do uchylenia obowiązującego planu. Takich uprawnień nie daje również organowi stanowiącemu gminy art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje jedynie, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Zauważyć należy, iż rozpoczęcie przez Radę Miejską w Gubinie procedury zmiany planu miejscowego, której celem jest uchylenie planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla "Żwirki i Wigury" spowodowałoby, iż dla wskazanych w uchwale terenów nie obowiązywałby żaden plan miejscowy.

Tymczasem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 574/14 wskazał, iż *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 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 dający się stosować byłby także art. 20 ust. 2 i następne u.p.z.p.

Podkreślenia wymaga fakt, iż uchylenie obowiązującego planu może nastąpić jedynie w określonych ustawowo przypadkach. I tak 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, wojewoda stwierdza nieważność uchwały rady gminy, gdy jest ona sprzeczna z prawem. Podstawą do stwierdzenia nieważności aktu w części bądź w całości jest istotne naruszenie zasad jego sporządzania, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 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; 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Wreszcie 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, ani ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują innych (niż wskazane powyżej) trybów wycofania z obrotu prawnego obowiązującego miejscowego planu.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 października 2016r., sygn. akt. II SA/Lu 640/16, podkreślił, iż: *„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 wyżej”*.

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. 60-67 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, iż fakultatywność sporządzenia planu nie oznacza dowolności w zakresie stanowienia o utracie mocy uchwalonych planów.

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 dbania o ład przestrzenny oraz równoważony 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 Miejską w Gubinie uchwały o przystąpieniu do uchylenia zmiany 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. 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 i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest możliwe odniesienie wskazanej koncepcji do przedmiotowego stanu faktycznego. Intencją Rady Miejskiej w Gubinie jest bowiem całkowite wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanego planu miejscowego, co w obecnym stanie prawnym uznać należy za działanie nie mające oparcia w przepisach prawa, a tym samym za działanie niedopuszczalne.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Kierownik Oddziału
Gospodarki Przestrzennej
w Wydziale Infrastruktury

Jolanta Rajchert