

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.2.2024.IWIT WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

Rada Miejska w Babimoście

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLI/361/24 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie uchylenia w części zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost przyjętego uchwałą nr VI/30/03 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Babimoście na sesji w dniu 18 stycznia 2024r. podjęła uchwałę w sprawie uchylenia w części zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost przyjętego uchwałą nr VI/30/03 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o p.z.p. ".

W dniu 25 stycznia br. Burmistrz Babimostu przedłożył Wojewodzie Lubuskiemu ww. uchwałę celem oceny zgodności z przepisami prawnymi. W uzasadnieniu do projektu przedmiotowego aktu wskazano, iż cyt.: „Na wniosek właścicieli działek położonych o obrębie geodezyjnym Kolesin oraz działek położonych w obrębie geodezyjnym Nowe Kramsko, które częściowo objęte są obowiązującym planem miejscowym przeprowadzono analizę zmian, które zaszły w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Babimost. W wyniku powyższej analizy ustalono, iż obecnie obowiązująca zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost przyjęta uchwałą nr VI/30/03 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost, dla części ww. obszaru stała się nieaktualna. W zaistniałej sytuacji konieczne jest uchylenie planu, dla całego odcinka obejmującego działki położone o obrębie geodezyjnym Kolesin o numerach ewidencyjnych: 311, 305, 314, 313, 109/5, 304, 312, 306, 302, 303, 107, 89/2, 89/1, 90/2, 90/1, 91/1, 251, 94 oraz działki położone w Obrębie geodezyjnym Nowe Kramsko : 250, 709/2, 707/2, 725/7, 723, 718, 719/2, 719/1, 759/1, 489, 488, 487, 574, 486, 485/10, 485/15, 485/16, 484/2, 476, 469. Gmina Babimost wybudowała na przedmiotowym terenie ścieżkę rowerową o innym przebiegu niż zakładany w planie zagospodarowania przestrzennego, tj. w pasie istniejących dróg, taka lokalizacja była bardziej korzystna i nie wiązała się z wywłaszczeniem prywatnych nieruchomości w tym także zabudowanych, co zawsze rodzi konflikty społeczne. Przedmiotem zmiany planów, o których mowa powyżej było przeznaczenie terenów położonych w obrębach geodezyjnych miasta Babimost, wsi Nowe Kramsko i Podmokle Wielkie pod obwodnicę Babimostu oraz przeznaczenie terenów położonych w mieście i gminie Babimost pod wytyczenie ścieżek rowerowych. W latach 2010 do 2023 wybudowane zostały ścieżki rowerowe w m. Nowe Kramsko i m. Kolesin o innym przebiegu niż przewidywał plan. Ustalenia obowiązującej zmiany planu blokują możliwość innego zagospodarowania terenów, a także wpływają na obniżenie wartości gruntów właścicieli. Przychylając się do złożonych wniosków, tut. organ uznał za właściwe uchylenie ww. planu, w zakresie określonym w załączniku graficznym, co w efekcie poprawi efektywność zagospodarowania terenów”.

Po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, iż narusza on istotnie prawo, tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten dotyczy również organów gminy. Zatem rada gminy jako organ administracji publicznej, chcąc podjąć jakieś działanie, musi znaleźć normę prawną wyraźnie zezwalającą na takie działanie, która określa kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jej aktywności.

W ocenie organu nadzoru żaden ze wskazanych w podstawie prawnej uchwały przepisów ani też żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie pozwala organowi stanowiącemu gminy uchylić obowiązujący plan miejscowy. Art.18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem jedynie ogólną kompetencję dla rady do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, której

uszczegółowienie zawarto w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy te nie upoważniają jednak rady gminy do uchylecia planu miejscowego i to w sposób, w jaki uczyniła to Rada Miejska w Babimoście kwestionowanym aktem.

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 obowiązującej 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 planistycznego 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; art. 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 i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

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 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 mpzp znajdzie zastosowanie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

We wspomnianym wyżej kierunku kształtuje się orzecznictwo sądowo-administracyjne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 sierpnia 2015r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. stwierdził, iż: "Przez zmianę planu należy rozumieć bowiem nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący plan, ale także taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylenia obowiązującego planu (...). Przy czym podkreślić należy, iż uchylenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe jest z zachowaniem tych samych warunków przewidzianych dla zmiany planu zagospodarowania. Warunki te określa art. 27 u.p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (sygn. akt II SA/Go 279/15). Analogiczne stanowisko przedstawione zostało w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 lipca 2021r. sygn. akt II SA/Łd 218/21 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 08 listopada 2016r., sygn. akt: II OSK 567/15.

W realiach przedmiotowej sprawy uchylenie planu nie nastąpiło z zachowaniem przepisów art. 27 u.p.z.p. Tym samym zasadnym było wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

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.

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