



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 17 czerwca 2019 r.

Poz. 3321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.299.2019.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 14 maja 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/49/2019 Rady Gminy Malechowo z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malechowo dla działek nr 394/2 i 394/3 w obrębie ewidencyjnym Pękanino, gm. Malechowo.

Uzasadnienie

W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Malechowo podjęła uchwałę Nr VIII/49/2019 w sprawie uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malechowo dla działek nr 394/2 i 394/3 w obrębie ewidencyjnym Pękanino, gm. Malechowo. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 15 kwietnia 2019 r.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały organ stanowiący Gminy Malechowo wskazał art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, zgodnie z którym *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, oraz art. 27 cyt. ustawy, który stanowi, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.*

Analiza treści powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że prawodawca nie przyznał radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały w przedmiocie uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odnoszą się one wyłącznie do uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium.

Tymczasem, Rada Gminy Malechowo podejmując uchwałę Nr VIII/49/2019 postanowiła uchylić obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr XIX/112/96 z dnia 30 grudnia 1996 r., w części dotyczącej działek nr 394/2 i 394/3 w obrębie ewidencyjnym Pękanino, gm. Malechowo, naruszając tym samym w sposób istotny przepis art. 28 ust. 1 oraz 34 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając bowiem na uwadze treść art. 34 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym *wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu*, stwierdzić należy, że uchylenie planu miejscowego możliwe jest jedynie w uchwale wprowadzającej jednocześnie nowy plan miejscowy w miejsce planu uchylonego.

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.)

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują działań polegających wyłącznie na uchyleniu (w całości bądź w części) planu miejscowego. Również ogólny przepis kompetencyjny zawarty w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje wyłącznie *uchwalanie* miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy. Prawodawca przewiduje możliwość utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji:

- 1) gdy uchwalony zostanie nowy plan miejscowy dla danego terenu (przywołany powyżej art. 34 ust. 1 ustawy)
- 2) gdy stwierdzona zostanie nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 ustawy).

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. 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 wówczas, 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 ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że *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. (...) 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 normując procedurę przygotowania i uchwalenia planu, a nie jego uchylenia, zawiera gwarancje procesowe dla zainteresowanych w postaci możliwości wnoszenia uwag do projektu planu (art. 17 pkt 11). Korzystanie z tej gwarancji nie jest zaś możliwe w przypadku uchwały jedynie uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁾.*

Podobne wnioski wywieść można z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 858/08, w którym sąd wskazuje że: *uchwała o planie miejscowym (art. 26) nie może zawierać unormowań przewidujących możliwość uchylenia planu bez jednoczesnego wprowadzenia stosownych zmian w planie już obowiązującym. Wniosek taki wzmacnia okoliczność, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje po raz pierwszy (w odróżnieniu od poprzedzającej ją ustawy o planowaniu przestrzennym) rozwiniętą procedurę przygotowania i uchwalenia planu a nie jego uchylenia i zawiera gwarancje procesowe dla zainteresowanych w postaci możliwości wnoszenia protestów i zarzutów do projektu planu (art. 23 i 24 ustawy). Zaś korzystanie z tych gwarancji nie jest możliwe w przypadku uchwały uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (por. też w tym zakresie wyrok z dnia 21 stycznia 1997 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., II SA/Kr 1648/96, ONSA 1997/4/176)³⁾.*

Wprawdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wprost zakazu samoistnego uchylenia planu, jednak podjęcie takiej uchwały wymagałoby podstawy prawnej, a taka nie wynika z żadnego przepisu prawnego. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, taką podstawę prawną organ stanowiący gminy znajduje jedynie do uchwalenia bądź zmiany planu. Jednocześnie wskazać należy, że zmiana, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienie go całkiem nowym aktem⁴⁾.

²⁾ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 640/16, wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 472/16.

³⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 858/08.

⁴⁾ Por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3495/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 375/18, WSA w Olsztynie z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 128/19 (orzeczenie nieprawomocne),

W analizowanej sytuacji doszło więc do naruszenia zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Organ może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że kompetencji organu władzy publicznej nie można domniemywać; jeśli nie wynikają one z wyraźnego przepisu prawa, to nie istnieją one w ogóle⁵⁾. Obowiązek działania organów władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa wyklucza zatem podejmowanie uchwał bez takiej podstawy. W związku z powyższym należy stwierdzić, że podjęcie uchwały o uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez wprowadzenia nowego planu na danym terenie, jest niezgodne z prawem.

Wskazać należy, iż z ogółu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyprowadzić można wnioski, że celem ustawy jest regulacja zasad zagospodarowania przestrzennego (właśnie przez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), nie zaś deregulacja tych zasad. Uchylenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze jest usunięciem z obrotu prawnego uchwały w sprawie planu miejscowego i prowadzi do sytuacji, w której na tym obszarze nie obowiązuje żaden plan miejscowy. W związku powyższym nie można uznać, by uchylenie planu miejscowego - dokonane przez Radę Gminy Malechowo w uchwale Nr VIII/49/2019 - było równoznaczne z jego zmianą, w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem całkowicie zmienia status prawny danego terenu.

Reasumując, stwierdzić należy, iż podjęcie uchwały w przedmiocie uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez wprowadzenia nowego planu na danym terenie, wobec braku przepisu dającego radzie gminy kompetencję do takiego uchylenia, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji powyższego, wobec uznania, iż uchwała Nr VIII/49/2019 Rady Gminy Malechowo z dnia 9 kwietnia 2019 r. *w sprawie uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malechowo dla działek nr 394/2 i 394/3 w obrębie ewidencyjnym Pękanino, gm. Malechowo*, wydana została bez podstawy prawnej, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁵⁾ Por. uchwała TK W 7/94 z 10 maja 1994 r., wyrok NSA z 18 marca 1998 r., II SAB/Łd 57/96 ONSA 1999, nr 1, s. 196).