



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 774

Sygn. akt II SA/Lu 640/16



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 października 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Głusk

z dnia 16 lutego 2016 r., nr XVIII/156/16

w sprawie zmiany uchwały Nr XII/95/15 Rady Gminy Głusk z dnia 17 września 2015 r. dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze gminy Głusk dla obszarów wsi: Abramowice Prywatne, Kalinówka, Kazimierzówka, Prawiedniki, Prawiedniki Kolonia, Nowiny, Głuszczyzna, Wilczopole, Wilczopole Kolonia, Mętów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XVIII/156/16 Rady Gminy Głusk z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/95/15 Rady Gminy Głusk z dnia 17 września 2015 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze Gminy Głusk dla obszarów wsi: Abramowice Prywatne, Kalinówka, Kazimierzówka, Prawiedniki, Prawiedniki Kolonia, Nowiny, Głuszczyzna, Wilczopole, Wilczopole Kolonia, Mętów. Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Głusk uchyliła § 2 pkt 2-13 uchwały Nr XII/95/15, na mocy którego zdecydowano o utracie mocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyjętymi wcześniejszymi jej uchwałami, ale nie obejmując terenów których dotyczyły, uchwałą z dnia 17 września 2015r. Postanowiła zatem o utracie mocy planów miejscowych dla obszarów, dla których nie uchwalono zmiany planu. W konsekwencji dla części terenów w miejscowości Kalinówka dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego przestały obowiązywać. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 2-13 uchwały zostały podjęte bez podstawy prawnej. Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują bowiem możliwości stanowienia przez Radę Gminy o utracie mocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenach nieobjętych zakresem ustaleń planistycznych uchwały w sprawie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzorczego uchwała w zaskarżonej części doprowadziła do skutku polegającego na tym, że na części obszarów na terenie Gminy Głusk dla których uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obowiązuje żaden plan miejscowy. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych Wojewoda wywiódł, że 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, co w efekcie prowadzi do stwierdzenia jej nieważności w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Głusk uznała jej zasadność. Stwierdziła, że organ nadzoru słusznie ocenił, iż przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości decydowania przez Radę Gminy o utracie mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenach nieobjętych zakresem ustaleń planistycznych uchwały w sprawie zmiany planu. Rada Gminy zgodziła się z twierdzeniem, że każda zmiana planu miejscowego wymaga zachowania takich samych warunków jak przygotowanie samego planu. Prawdą jest, że pomimo fakultatywności sporządzania planu, nie jest możliwe dowolne rozstrzygnięcie o utracie mocy planów już uchwalonych. Gmina raz podejmując decyzję o ustaleniu zasad zagospodarowania przestrzennego w oparciu o plany miejscowe nie może wycofać się z tej decyzji, gdyż mogłoby to doprowadzić do destabilizacji zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia uchwały Nr XII/95/15 weszły w życie i wywołały skutek w postaci utraty mocy wymienionych w niej aktów planistycznych, późniejsze uchylenie tych postanowień zaskarżoną uchwałą nie może spowodować przywrócenia im mocy. Działanie Rady Gminy Głusk nie spowodowało, że uchylone wcześniej plany miejscowe wróciły do systemu prawnego obowiązującego na terenie gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczone są przez przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z zm.), dalej powoływana jako „u.s.g.”. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 tej ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmieciak Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny., Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). W myśl art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) dalej powoływanej jako „u.p.z.p.”, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Jak trafnie zauważył organ nadzoru planowanie miejscowe, a więc uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywne. Zatem plany miejscowe gmina

sporządza w zależności od potrzeb. Przy czym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje wyjątki od zasady fakultatywności planowania miejscowego, wynikające z przepisów odrębnych, które nie mają jednak zastosowania w niniejszej sprawie. Rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, 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. Zakres zmian planistycznych przesądza o wyborze jednego z dwóch wymienionych rozwiązań. Rozstrzygnięcie w tej materii mieści się w zakresie samodzielności planistycznej gminy, jednakże nie zmienia to faktu, że z punktu widzenia procedury zastosowanie znajdzie art. 27 u.p.z.p. a zatem i art. 17 u.p.z.p. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się bowiem, że w świetle przepisu art. 27 u.p.z.p. każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego. Przy czym nie ma możliwości pominięcia, bez względu na rodzaj i zakres zmian, czynności przewidzianych m.in. w art. 17 pkt 11 cytowanej ustawy, statuującego gwarancje procesowe. Ich pominięcie stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmian planu, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy. 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. Rację ma zatem organ nadzoru twierdząc, że 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 przestrzennego. Jak trafnie zauważył bowiem organ nadzoru uchylenie zaskarżoną uchwałą unormowań § 2 pkt 2-13 uchwały Nr XII/95/15 nie powoduje, że do obrotu prawnego powróciły uprzednio uchylone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jedynie bowiem wejście nowego planu zagospodarowania w miejsce poprzednio obowiązującego skutkuje tym, że ten ostatni traci moc (art. 34 ust. 1 u.p.z.p.). Tym samym nie można przyjąć, że realizacja przez zainteresowanych uprawnień z art. 17 pkt 11 w trakcie uchwalania uchylonych miejscowych planów wyłącza obowiązek zagwarantowania ich realizacji przy uchwalaniu zmian zaskarżoną uchwałą. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że jedynie uchylając zaskarżoną uchwałą § 2 pkt 2-13 uchwały Nr XII/95/15 Rada Gminy Głusk pozbawiła strony zainteresowane prawa do wniesienia uwag. Działanie to podjęte zostało więc z naruszeniem art. 17 ust. 11 w zw. z art. 27 u.p.z.p.

Przed przystąpieniem do uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązkiem rady gminy wynikającym z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyłącznym jej przedmiotem jest rozpoczęcie procedury związanej z powstaniem planu i określenie granic obszaru nim objętego (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 81/13 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Treść art. 14 ust. 1 oraz art. 27 nie pozostawia wątpliwości, że podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany jest obligatoryjne. Z akt administracyjnych dokumentujących przebieg procedury planistycznej poprzedzającej przyjęcie zaskarżonej uchwały nie wynika, aby Rada Gminy Głusk jej podjęcie poprzedziła uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XII/95/15. Tym samym Rada Gminy Głusk przyjmując zaskarżoną uchwałą naruszyła art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p.

Nie ulega wątpliwości, że podjęcie uchwały o uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez wyraźnej podstawy ustawowej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz pozbawienie zainteresowanych prawa do składania uwag (art. 17 pkt 11) stanowi kwalifikowane naruszenie procedury planistycznej i daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Tak samo też oceniać należy rozpoczęcie procedury planistycznej bez uprzedniego przyjęcia uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 1). W każdym z tych przypadków zachodzi bowiem istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego wynikającego z art. 27, czyli przepisu regulującego procedurę podejmowania uchwały o zmianie planu miejscowego.

Przeszkodą dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 października 2016 r., (II SA/Lu 472/16), stwierdzający nieważność § 2 pkt 2-13 uchwały Nr XII/95/15. Wręcz przeciwnie, orzeczenie to wzmacnia argumenty za usunięciem jej z obrotu prawnego. Rodzaj stwierdzonych uchybień decydują o tym, że obarczona jest kwalifikowanymi wadami prawnymi.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.