



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3239

### WYROK NR II SA/WR 574/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.)  
Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 października 2014r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Marcinowice

z dnia 10 marca 2014 r. Nr XLIII/244/14

w przedmiocie uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zebrzydów

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Marcinowice na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 27, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647).

Mocą tej uchwały organ uchylił uchwałę z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie planu miejscowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 4751). Podjęcie zaskarżonej uchwały nie zostało poprzedzone procedurą planistyczną (art. 14 – art. 20 u.p.z.p.). Skarżący, wskazując, że ustawa nie przewiduje uchylenia planu miejscowego, chociaż w doktrynie nie kwestionuje się kompetencji organu, który wydał dany akt administracyjny, do jego uchylenia. Jednak w przypadku planu miejscowego wymaga uwzględnienia istoty tej regulacji prawnej. Uchylenie planu oznacza zmianę stanu prawnego, a skoro tak, to należy w tym przypadku stosować wymagania ustawowe przewidziane dla zmiany planu. Według zaś art. 27 u.p.z.p. zmiana planu następuje w takim trybie, w jakim zostaje uchwalony (por. wyroki II SA/Ol 571/08, II SA/Op 290/08 i 354/07 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2009 r.). W nin. sprawie nastąpiło więc istotne naruszenie trybu podejmowania uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Nie było podstawy prawnej do podjęcia uchwały o uchyleniu planu miejscowego. Plan przestaje obowiązywać w przypadkach wyraźnie uregulowanych ustawowo (np. art. 34 u.p.z.p.). Nie było podstawy do pominięcia procedury przewidzianej w art. 14 i art. 17 u.p.z.p. (por. wyrok II SA/Wr 204/06). Wywód ten w ocenie skarżącego dotyczy jedynie planu opublikowanego, skoro bowiem celem art. 27 u.p.z.p. jest ochrona interesów podmiotów zainteresowanych treścią planu, to nie jest konieczne jego stosowanie w odniesieniu do planu, który nie wszedł w życie. Plan taki nie doprowadził jeszcze do ukształtowania interesów prawnych, więc jego uchylenie ich nie narusza. Zaskarżony plan został opublikowany, więc jego uchylenie przez organ wymaga stwierdzenia nieważności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Przepis art. 27 u.p.z.p. stanowi wyraźnie o zmianie uchwały w sprawie planu miejscowego. Uchylenie uchwały w całości nie stanowi jej zmiany. Zmiana uchwały niewątpliwie wymaga przeprowadzenia procedury dającej gwarancje uprawnieniom podmiotów zainteresowanych treścią planu miejscowego. Zmiana bowiem prowadzi w istocie do takich samych skutków, co uchwalenie planu. Nie następuje to w przypadku uchylenia uchwały. Następstwem tego będzie przystąpienie do opracowania nowego planu miejscowego i dopiero w nowej procedurze dochowane zostaną gwarancje ochrony uprawnień zainteresowanych podmiotów.

Według brzmienia zaskarżonej uchwały wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.p. oraz art. 3 ust. 1 i art. 14 ust. 8 u.p.z.p.. Uchwała stanowi o uchyleniu określonej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powierza jej wykonanie wójtowi oraz stwierdza jej wejście w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Według uzasadnienia uchwały, po stwierdzeniu przez WSA nieważności części przepisów planu miejscowego wymagane jest uchwalenie zmienionych ustaleń. Dlatego zasadne jest uchylenie planu miejscowego i przygotowanie nowego projektu planu miejscowego uwzględniającego konieczne korekty. Według dołączonego przez organ odpisu odpowiedzi na skargę w sprawie zainicjowanej skargą organu nadzoru o stwierdzenie nieważności części planu miejscowego, organ był przekonany, że uchylenie zaskarżonego planu wywoła umorzenie postępowania sądowego. Organ nie dołączył żadnej dokumentacji poprzedzającej wydanie zaskarżonej uchwały i nie kwestionował zarzutu skargi, że jej podjęcie nie zostało poprzedzone procedurą planistyczną.

### **Wojewódzki sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Należało zgodzić się z argumentacją obu stron, że formą zmiany uchwały w sprawie planu miejscowego może być uchylenie tej uchwały w części. Nie ma potrzeby rozwijania tego zagadnienia i przykładowo rozważania wpływu takiego uchylenia na przepisy dotychczasowego planu, które utraciły moc obowiązującą w następstwie wejścia w życie nowego planu a dotyczyły kwestii regulowanych odmiennie w przepisach uchylonych. Można przypomnieć, że w procedurach prawnych zażaleniovych występuje postać orzeczenia zmieniającego zaskarżony akt poprzez jego uchylenie (tzw. uchylenie zmieniające). Wydawane jest ono wówczas, gdy dane rozstrzygnięcie incydentalne zostało podjęte z urzędu zbędnie, bez potrzeby procesowej. Niewątpliwie uchylenie części uchwały prowadzi do zmodyfikowania jej treści normatywnej. Uchwała zatem nadal obowiązuje, jednak w brzmieniu zmienionym z uwagi na odpadnięcie części regulacji. Do takiej formy zmiany planu miejscowego wprost stosuje się wymóg z art. 27 u.p.z.p., czyli wyczerpania trybu przewidzianego dla uchwalenia planu.

Problematyki obejścia wymogu z art. 27 u.p.z.p. dotyczy z kolei problem sprostowania uchwały w sprawie planu miejscowego. Skuteczne prawnie sprostowanie uchwał również jest dopuszczalne jedynie w trybie przewidzianym dla uchwalenia planu miejscowego.

W odniesieniu do poglądu prawnego jedynie zasygnalizowanego w skardze można wskazać, że plan miejscowy jeszcze nieogłoszony w organie promulgacyjnym jest aktem prawa miejscowego, którego zmiana również wymaga dochowania przepisanej trybu (por. wyroki II OSK 2532/10 i 423/05). Plan miejscowy rozpoczyna swój byt prawny z chwilą uchwalenia i ustawa stanowi o planie miejscowym uchwalonym, nie zaś planie, który wszedł w życie.

Jednak w skardze rozważa się problem inny, a mianowicie czy do podjęcia uchwały o uchyleniu planu miejscowego w całości w ogóle istnieje podstawa prawna. Stworzenie takiej podstawy byłoby dla skarżącego możliwe poprzez analogię z art. 27 u.p.z.p. i uznanie uchylenia uchwały w całości za formę jej zmiany.

W ocenie Sądu tworzenie takiej analogii jest zbędne.

Działalność uchwałodawcza samorządu terytorialnego jest dopuszczalna jedynie w granicach prawa (art. 7 i art. 94 Konstytucji, art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 u.s.g.), co oczywiście dotyczy również uchwał podejmowanych z przywołaniem podstawy z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. (wyraźne brzmienie tego przepisu). Podstawy prawnej dla uchylenia uchwały w sprawie planu miejscowego nie tworzą w szczególności przepisy art. 3 ust. 1 (tzw. władztwo planistyczne gminy musi pozostawać w granicach ustaw) lub art. 14 ust. 8 u.p.z.p. („plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego „). W ustawie w sposób wyraźny rozgraniczono przypadki nowelizacji planu miejscowego, czego dotyczy art. 27 u.p.z.p. oraz utraty mocy prawnej planu miejscowego w całości, czego dotyczą art. 28 ust. 1 oraz art. 34 u.p.z.p..

W nawiązaniu do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (przykładowe wskazanie przypadków prowadzących do nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w ramach ogólnej normy art. 91 u.s.g.) można wzmiankować, że organ (rada gminy) nie narusza tego przepisu przez uchwalenie planu miejscowego sprzecznego z prawem, jak to formułuje organ nadzoru w skargach do sądu administracyjnego. Podejmując taką uchwałę organ nie neguje obowiązywania art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i nie oczekuje niestwierdzenia nieważności planu miejscowego sprzecznego z prawem. Przepis ten wyraża skutki naruszeń prawa przez organ. Jak wiadomo, samo istnienie tego przepisu narusza uwagi krytyczne z uwagi na nieprecyzyjność opisu poszczególnych naruszeń oraz brak jasności w kwestii jego stosunku do ogólnego przepisu art. 91 u.s.g.. Pomijanie w skargach organu nadzoru podstawowego dla oceny prawnej zaskarżonej uchwały przepisu art. 91 u.s.g. jest niezrozumiałe.

Jak stanowi art. 34 ust. 1 u.p.z.p. wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Z przepisu tego wynika dodatkowo norma prawna wyłączająca dopuszczalność podejmowania przez radę gminy uchwały o uchyleniu planu miejscowego w całości, mającej stanowić pozaustawowy sposób wyeliminowania uchwały w sprawie planu miejscowego z porządku prawnego. Należy przypomnieć, że uchwała taka odnosiałaby skutek jedynie na przyszłość (*ex nunc*), co w przypadku usuwania z obrotu prawnego uchwały nieważnej podważałoby kompetencje organu nadzoru i sądu administracyjnego do stwierdzenia nieważności uchwały ze skutkiem *ex tunc*. Dlatego podjęcie takiej uchwały po złożeniu skargi na plan miejscowy nie wywołuje oczekiwanego przez organ skutku procesowego w postaci zbędności orzekania o ważności planu miejscowego. W przypadku uchylenia planu miejscowego nie naruszającego prawa, powstałyby jednak niekorzystne skutki dla pewności obrotu prawnego i spraw w toku (por. art. 34 ust. 2 u.p.z.p.). Należy zatem stwierdzić, że ustawodawca nie przewiduje innego sposobu utraty mocy prawnej planu miejscowego, poza sposobami wyraźnie unormowanymi. Z analizowanych przepisów wprost wynika, że przesłanką przystąpienia do sporządzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest uprzednie uchylenie planu obowiązującego, bądź aby istniała potrzeba jego uchylenia w tym przypadku, jak wywodził organ w odpowiedzi na skargę.

Z kolei stanowisko prawne organu nadzoru przedstawia się jako niespójne. Brak podstawy prawnej dla podjęcia uchwały stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia jej nieważności zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. O ile poszukiwać podstawy w sensie pozytywnym, przez poszukiwanie przepisów ustawowych naruszonych przez uchwałę o uchyleniu planu miejscowego, to raczej jak wskazano należałoby powołać normę prawną wynikającą z unormowania w sposób wyraźny podstaw utraty mocy planu miejscowego, której treścią byłby zakaz stanowienia przez radę gminy jeszcze innego sposobu w postaci uchylenia planu. Trudno zaś jest wyobrazić sobie stosowanie procedury planistycznej przed podejmowaniem uchwały o uchyleniu uchwały w sprawie planu miejscowego. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, jak sama jej nazwa wskazuje, inicjuje procedurę uchwalania planu, zaś jego uchylenia. Nie byłby stosowany art. 15 regulujący formułowanie projektu planu oraz art. 16 tego dotyczący czy art. 17 kształtujący szczegółowo procedurę sporządzania planu, ale nie jego uchylenia 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 art. 20 ust. 2 i następne u.p.z.p. Nie było więc przekonujące stanowisko skarżącego, że do zaskarżonej uchwały stosował się art. 27 u.p.z.p.

Z tych wszystkich względów oraz ponadto na podstawie art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.