



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 października 2017 r.

Poz. 9440

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.257.2017.JZ

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 października 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXXIV/446/2017 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 sierpnia 2017 r. uchylającej uchwałę Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo z dnia 3 września 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa w części obejmującej teren działki o nr ewidencyjnym nr 59/4 z obrębu ewidencyjnego nr 43.



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.257.2017.JZ

Warszawa, 3 października 2017 r.

**Rada Miasta Legionowo
ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 41
05 – 120 Legionowo**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/446/2017 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 sierpnia 2017 r. *uchylającej uchwałę Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo z dnia 3 września 2008r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa w części obejmującej teren działki o nr ewidencyjnym nr 59/4 z obrębu ewidencyjnego nr 43.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Miasta Legionowo podjęła uchwałę Nr XXXIV/446/2017 *uchylającą uchwałę Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo z dnia 3 września 2008r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa w części obejmującej teren działki o nr ewidencyjnym nr 59/4 z obrębu nr 43.* Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące podejmowania uchwał z zakresu planowania przestrzennego a także ich derogowania regulują przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zasady i tryb ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy wskazać, że kontrola organu nadzoru w przypadku uchwał w ww. przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Organ nadzoru jest zobowiązany do oceny legalności uchwał z zakresu planowania przestrzennego, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa – do podjęcia interwencji stosownej do posiadanych kompetencji.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Stosownie do art. 1 ust. 2 ww. ustawy, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności lub innych praw rzeczowych przez właścicieli lub użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony. Został on szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3).

Z kolei szczegółowy tryb uchwalania planu miejscowego został określony w art. 17 ustawy o p.z.p. i odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Ponadto, stosownie do art. 27 ustawy o p.z.p., zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

W niniejszej sprawie Rada Miasta Legionowo uchyliła częściowo własną uchwałę w przedmiocie zmiany planu miejscowego miasta Legionowa bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek określonych ustawowo czynności proceduralnych. W związku z powyższym organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/446/2017, występując jednocześnie o udzielenie informacji o podstawie prawnej podjęcia ww. uchwały oraz o wskazanie, czy przed podjęciem uchwały została przeprowadzona procedura wynikająca z dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p.

W odpowiedzi na powyższe (pismo z 27 września 2017 r., znak BRM.0004.8.2017) Przewodniczący Rady Miasta Legionowo przekazał organowi nadzoru stanowisko, zgodnie z którym w dniu 13 kwietnia 2017 r. do Rady Miasta Legionowo wpłynęło wniesione przez Parafię wojskowo-cywilną pw. św. Józefa Oblubieńca NMP w Legionowie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo z dnia 3 września 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa – w części obejmującej teren działki o numerze ewidencyjnym 59/4 z obrębem 43. Uznając istnienie interesu prawnego po stronie wnoszącego wezwanie oraz zasadność podnoszonych argumentów (przeznaczenie działki nr 59/4 z obrębem 43 określone w uchwale Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo w sprawie zmiany planu miejscowego miasta

Legionowa uniemożliwia rozbudowę na jej terenie budynku sakralnego), Rada Miasta Legionowo po dyskusji na posiedzeniu Komisji Rozwoju Miasta postanowiła uwzględnić ww. wezwanie. Zgodnie z informacjami przesłanymi organowi nadzoru, wobec uwzględnienia wezwania Rada Miasta Legionowo w dniu 30 sierpnia 2017 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/446/2017 w sprawie uchylenia uchwały Nr XXIII/291/2008 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa – w części obejmującej teren działki nr 59/4 z obrębem 43.

Odnosząc się do przytoczonego wyżej stanowiska, organ nadzoru podkreśla, że z treści § 1 kwestionowanej uchwały wynika, że uchylenie zmiany planu miejscowego nastąpiło „*Po rozpatrzeniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 12.04.2017r. wniesionego przez Parafię cywilno-wojskową pw. św. Józefa Oblubieńca NMP w Legionowie (...)*”. Wobec takiego zapisu zawartego w § 1 uchwały Nr XXXIV/446/2017, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- Instytucję wezwania do usunięcia naruszenia prawa regulował art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który nie został przywołany w podstawie prawnej ww. uchwały. Według stanu na dzień 13 kwietnia 2017 r., tj. na dzień wpływu wezwania do Rady Miasta Legionowo, art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowił, że „*Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego*”. Przedstawiony stan prawny uległ zasadniczej zmianie z 1 czerwca 2017 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935). Na podstawie art. 2 pkt 1 ww. ustawy zmieniającej nadano art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nowe brzmienie, które nie przewiduje instytucji wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy zmieniającej „*(...) przepisy ustaw zmienianych w art. 2 (...) w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy*”, co oznacza, że w dniu podejmowania kwestionowanej uchwały Rada Miasta Legionowo nie miała podstaw prawnych do rozpoznania wezwania do usunięcia naruszenia prawa w drodze uchwały, także z powodu o którym mowa poniżej.
- Z dokumentów pozostających w dyspozycji organu nadzoru wynika, że wezwanie z 12 kwietnia 2017 r. do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo z dnia 3 września 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa wniesione przez Parafię wojskowo-cywilną pw. św. Józefa Oblubieńca NMP, zostało rozpatrzone i uwzględnione uchwałą Nr XXXI/409/2017 Rady Miasta Legionowo z dnia 31 maja 2017 r., podjętą na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że uwzględniając wezwanie uchwałą z dnia 31 maja 2017 r. Rada Miasta Legionowo – choć uznała słuszność argumentów podniesionych przez wnoszącego wezwanie – nie podjęła jednocześnie dalszych działań zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego naruszających prawo zapisów uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego, co *de facto* oznacza iż nie uwzględniła przedmiotowego wezwania. Niepodjęcie takich działań przez organ stanowiący na etapie uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie daje podstaw do ponownego rozpatrywania tego samego wezwania w późniejszym terminie, szczególnie, że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania kwestionowanej uchwały nie przewidywał już instytucji wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Trzeba ponadto podkreślić, że w sytuacji, gdy wezwanie z 12 kwietnia 2017 r. zostało rozpatrzone przez właściwy organ w dniu 31 maja 2017 r.,

zapis § 1 kwestionowanej uchwały z 30 sierpnia 2017 r., zgodnie z którym uchylenie zmiany planu miejscowego następuje po rozpatrzeniu tegoż wezwania – jest bezprzedmiotowy.

W kontekście działań podjętych przez Radę Miasta Legionowo wskazać należy, iż przed nowelizacją przepisu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym skarga do sądu administracyjnego mogła zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie - w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania (art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa otwiera możliwość zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego, nie później jednak niż w terminie do 60 dni od daty wezwania. Upływ tego terminu zamyka drogę sądową, bowiem samo wezwanie jest czynnością przysługującą danemu podmiotowi jednokrotnie (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2028/16, *LEX nr 2248066*).

Jeśli chodzi o kwestię podstawy prawnej uchwały nr XXXIV/446/2017, Przewodniczący Rady Miasta Legionowo poinformował, że stanowił ją art. 54 § 3 w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Miasta Legionowo art. 54 § 3 p.p.s.a. daje organowi, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, możliwość uwzględnienia skargi w całości, w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Ponieważ ww. przepis ma charakter ogólny i odnosi się również do uchwał będących aktami prawa miejscowego, przyznaje on organom stanowiącym uprawnienie do autokontroli i uchylenia własnych uchwał. Rada Miasta Legionowo powołała się ponadto na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2377/14, wskazując, że „(...) rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność”. Zdaniem organu samorządu przywołane wyżej przepisy p.p.s.a. przyznawały Radzie Miasta Legionowo kompetencję do uchylenia w każdym czasie podjętej uprzednio wadliwej uchwały w wyniku uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Przewodniczący Rady Miasta Legionowo poinformował ponadto, że przed podjęciem uchwały uchylającej zmianę planu miejscowego nie przeprowadzono procedury planistycznej wynikającej z art. 17 ustawy o p.z.p., ponieważ nie jest ona wymagana w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień, należy w pierwszej kolejności wskazać, że żaden z przepisów, o których mowa w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, nie został wskazany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały uchylającej zmianę planu miejscowego. Ponadto przywołane przez Radę Miasta Legionowo przepisy p.p.s.a. odnoszą się do sytuacji, gdy organ uwzględni w całości skargę dotyczącą własnego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego przywołanego w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, konsekwencją takiego uwzględnienia powinno być **stwierdzenie nieważności własnej uchwały**. W związku z odpowiednim stosowaniem art. 54 § 2 p.p.s.a., w takiej sytuacji organ, który uwzględnił skargę i stwierdził nieważność własnej uchwały, powinien w ciągu 30 dni od otrzymania skargi przekazać ją wraz z kompletnymi aktami sprawy do sądu administracyjnego.

W okolicznościach niniejszej sprawy ww. przepisy nie znajdują zastosowania, bowiem wnoszący wezwanie nie zaskarżył uchwały Nr XXIII/291/2008 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w ustawowym terminie, pomimo że Rada Miasta Legionowo

nie usunęła *de facto* w tym czasie naruszenia, którego istnienie uznała uchwałą z 31 maja 2017 r. Zdaniem organu nadzoru tylko wniesienie skargi do sądu administracyjnego otwierałoby organowi stanowiącemu możliwość dokonania autokontroli, o której mowa w art. 54 § 3 p.p.s.a., w odniesieniu do uchwały Nr XXIII/291/2008. **W okolicznościach niniejszego przypadku sytuacja taka nie miała miejsca.**

W tym miejscu należy również odnieść się do zagadnienia skutków prawnych uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz stwierdzenia jego nieważności. Choć konsekwencją obu czynności jest wyeliminowanie ustaleń planistycznych z obrotu prawnego, skutek ten następuje w różnym czasie. Uchylenie własnej uchwały odnosi skutek prawny od podjęcia uchwały w ww. przedmiocie (*ex nunc*), podczas gdy stwierdzenie nieważności planu miejscowego eliminuje jego zapisy ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*). Powyższa kwestia była przedmiotem orzeczenia m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13, stwierdził, że „*Bezspornym jest, że uchwałą z dnia (...) maja 2013 r. Rada Gminy w (...) uchyliła zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę. Wbrew jednak twierdzeniom organu podjęcie powyższej uchwały uchylającej zaskarżoną uchwałę nie powoduje bezprzedmiotowości niniejszego postępowania. Należy mieć bowiem na uwadze, że konsekwencją tej uchwały jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały dopiero od podjęcia uchwały uchylającej. Stwierdzenie nieważności uchwały powoduje natomiast wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym, (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 27/10). Sąd miał przy tym na uwadze, że w kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (OTK z 1994 r. nr 2 poz. 44). Trybunał Konstytucyjny orzekł mianowicie, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Z kolei uchwała nieobowiązująca, to taka uchwała, która nie może być stosowana do sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości. Zatem nie zawsze uchylenie lub zmiana uchwały organu gminy powoduje, że wydanie wyroku staje się zbędne lub niedopuszczalne. Jeśli więc zaskarżona uchwała została uchylona lub zmieniona, lecz może być nadal stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę, to nadal istnieje potrzeba rozpatrzenia zarzutów skarżącego, albowiem istnieje domniemanie o zgodności uchwały z prawem w okresie między jej wydaniem a uchyleniem lub zmianą. Potrzeba weryfikacji twierdzeń skarżącego co do legalności zaskarżonej uchwały istnieje, gdy postanowienia takiej uchwały zostały zastosowane przed jej uchyleniem lub zmianą, jak i wówczas, gdy istnieje możliwość zastosowania postanowień uchwały w związku z sytuacją, która wystąpiła przed uchyleniem lub zmianą uchwały. (...) kwestionowana uchwała mimo jej uchylenia lub zmiany byłaby stosowana jako podstawa prawna w ewentualnym postępowaniu administracyjnym (np. o stwierdzenie nieważności decyzji lub o wznowienie postępowania). Stąd ewentualne powoływanie się na nieważność takiej uchwały lub jej zgodność z prawem w innym postępowaniu, w sytuacji gdy sąd administracyjny nie orzekł co do istoty sprawy byłoby niezmiernie utrudnione właśnie wobec braku stwierdzenia nieważności lub legalności danej uchwały”.*

Jak wynika z przywołanego wyroku, skutki prawne uchylenia uchwały i stwierdzenia jej nieważności różnią się znacząco, czego Rada Miasta Legionowo zdaje się nie dostrzegać, pisząc w wyjaśnieniach z 27 września 2017 r. raz o uchyleniu własnej uchwały, a raz o stwierdzeniu jej nieważności. W okolicznościach niniejszego postępowania przedmiotowa kwestia nabiera tym większej wagi, że ustalenia zmiany planu miejscowego uchylone uchwałą Rady Miasta Legionowo nr XXXIV/446/2017 obowiązywały przez ponad 8 lat.

Analizując legalność ww. uchwały, należy jeszcze raz podkreślić, że ustawa o p.z.p. reguluje kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym

postępowania zmierzającego do ustalenia, przez właściwą do tego radę gminy, przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu miejscowego gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej oraz wolę mieszkańców gminy, których ustalenia przyszłego planu będą dotyczyły. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga dokonania tego w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu miejscowego i w przypadku istotnego naruszenia powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie uchwał planistycznych w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bez przeprowadzenia w tym zakresie stosownych działań określonych w art. 17, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Co więcej kwestię derogacji uchwał w sprawie planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., decydując, że *„wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.”* Powyższe oznacza wprost, iż wolą ustawodawcy jest by derogacja uchwały w sprawie planu miejscowego spowodowana była zastąpieniem jej innym planem miejscowym. Ponadto powołanie się przez Radę Miasta Legionowo przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały na art. 18 ust. 2 pkt 5 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezasadne, gdyż przepisy te nie mogą stanowić wyłącznej podstawy prawnej umożliwiającej uchylenie uchwały w sprawie planu miejscowego. Stanowią one ogólną normę kompetencyjną, wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym.

Należy pamiętać, że uchylenie uchwały w sprawie planu miejscowego bądź jego zmiany wywołuje doniosłe skutki prawne zarówno dla gminy, jak i podmiotów prywatnych, wpływając chociażby na sposób wykonywania prawa własności na terenie nim objętym.

Ponieważ zgodnie z intencją ustawodawcy każda zmiana planu miejscowego powinna być przeprowadzona z zachowaniem trybu właściwego dla jego sporządzenia oraz, jak wyżej wskazano, brak jest norm prawnych dopuszczających taką zmianę w innym trybie, w tym poprzez uchylenie uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego, w ocenie organu nadzoru zobowiązuje to gminę do dokonania tego zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p, który stanowi, że *„Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”*. W związku z tym uchylenie przyjętej przez Radę Miasta Legionowo zmiany uchwały w sprawie planu miejscowego wymaga przeprowadzenia stosownej procedury w tym zakresie, wskazanej w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym we wcześniejszej części rozstrzygnięcia nadzorczego,

procedura ta wymaga udziału właściwych organów administracji publicznej oraz społeczności lokalnej.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru prezentowane są również w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 852/12, LEX nr 1216777, w którym stwierdzono: „*Naczelny Sąd Administracyjny (...) podziela stanowisko, że przepis artykuł 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zasadę zgodnie z którą zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Przepis ten wprowadza więc zasadę, zgodnie z którą dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego niezbędne jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci. Przez zmianę planu miejscowego należy rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący plan, ale również taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylecia obowiązującego planu. Taka wykładnia zbieżna jest z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, a także w literaturze (np. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. W-wa 2003, str. 120-121)”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Łodzi z dnia 10 stycznia 1997 r., sygn. akt II SA/Łd 1681/96, w którym sąd zajął stanowisko, zgodnie z którym „*Względy natury celowościowej wskazane w odpowiedzi na skargę nie mogą mieć pierwszeństwa przed wyraźnymi sformułowaniami zawartymi w treści omawianych przepisów. (...) uwzględnienie interesu właściciela jednej tylko nieruchomości może być sprzeczne z interesami innych podmiotów, które powinny mieć prawo wypowiedzenia się jeszcze przed podjęciem uchwały w sprawie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, którą jest także uchylene w części ustaleń planu obowiązującego*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 97/12, zgodnie z którym „*(...) według art. 27 powołanej ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Cytowany przepis dotyczy planu miejscowego bez wskazania na jego obowiązywanie dlatego przepis ten znajduje zastosowanie wobec planu miejscowego już uchwalonego nawet jeżeli plan ten nie został jeszcze opublikowany i nie wszedł w życie. Skoro bowiem plan miejscowy jest uchwalany w ustawowo określonej procedurze ze względu m.in. na swój charakter normatywny, to zmiana tego planu już uchwalonego może nastąpić jedynie w takiej samej procedurze, w jakiej następuje jego opracowanie i uchwalenie - zgodnie z cytowanym wyżej art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 290/08, LEX nr 509694: „*(...) rada gminy zmiierzając 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 (...) bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (...) nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym niż dwa wskazane powyżej. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądza o wyborze jednego z dwóch wymienionych rozwiązań. W ocenie Sądu, w każdym przypadku, w którym zmiany dokonywane w planie miejscowym mają istotny zakres przedmiotowy, właściwe będzie ich wprowadzenie w trybie sporządzenia nowego planu miejscowego. Jeżeli natomiast wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy (...) winny być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego*”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 571/08, LEX nr 475238, w którym sąd wskazał, że „(...) nie do zaakceptowania jest pogląd Gminy, iż skarżona uchwała nie stanowi zmiany istniejącego planu miejscowego lecz jest jego wyeliminowaniem z uwagi na nieadekwatność rozwiązań w stosunku do obecnie istniejącego stanu faktycznego. (...) Stosownie bowiem do art. 32 ust. 2 zd. 2 tej ustawy to rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27. Oznacza powyższe, iż rada gminy w każdym czasie może dojść do przekonania, iż zapisy planu miejscowego są nieaktualne jednakże w takim przypadku nie jest uprawniona do uchylecia takiego zapisu obowiązującego planu miejscowego, jak to uczyniono w rozpoznawanej sprawie, lecz do przeprowadzenia procedury określonej w art. 27 ustawy o p.i.z.p. (...) Nie do przyjęcia jest bowiem pogląd Gminy, iż w takim przypadku nie ma ona obowiązku dokonania w takim zakresie zmian do istniejącego planu, bowiem wymagany skutek osiągnięty zostanie także poprzez uchylene istniejącego planu w stosunku do tego terenu bez konieczności przeprowadzania skomplikowanej procedury planistycznej. W tym miejscu wskazać pozostaje, iż uchylenie istniejącego planu miejscowego we wskazanym wyżej zakresie stanowi w ocenie Sądu w istocie zmianę obecnie istniejącego planu miejscowego dla tego terenu, gdyż de facto podjętą uchwałą dokonano zmiany w istniejącym planie miejscowy zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego W. Oznacza powyższe, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosowniej procedury, zgodnie z art. 27 ustawy o p.i.z.p. W istocie bowiem skarżoną uchwałą, w której orzeczono o uchyleniu istniejącej uchwały dotyczącej zmiany planu miejscowego dla określonego terenu spowodowano jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosowniej procedury w tym zakresie”;
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II SA/Op 354/07, LEX nr 438773, w którym stwierdzono, że „Redakcja przepisu art. 27 ustawy, stwierdzającego, że „zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”, oznacza konieczność stosowania odpowiedniego trybu sporządzania planu miejscowego. Podjęcie (...) uchwały o uchyleniu w części uchwały o planie miejscowym winno zatem nastąpić zgodnie z art. 27 ustawy, a więc wymagało zachowania takiej samej procedury, jaka jest określona przy uchwalaniu planu miejscowego”.

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, że podjęcie uchwały uchylającej w części uchwałę w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez wyraźnej podstawy prawnej do takiego działania, jak również bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 27 w związku z art. 17 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

W kontekście opisanych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez podjęcie uchwały uchylającej uchwałę w sprawie zmiany planu miejscowego w części dotyczącej jednej działki ewidencyjnej bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każda uchwała organu gminy zawierająca istotne naruszenia prawa jest nieważna. W judykaturze wskazuje się, że taką istotną wadą jest podjęcie uchwały bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem podstawy prawnej (tak:

teza 1 do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 lipca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 428/17, *LEX nr 2329827*).

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że z pisma Prezydenta Legionowa z 25 września 2017 r., znak: ZRP.074.68.2017, wynika, iż wzywająca do usunięcia naruszenia prawa wywodzi swój interes prawny z tytułu użyczenia zawartego w dniu 30 marca 2017 r. z KZB Legionowo Sp. z o.o. (umowa znak: DOP/U/12/2017). Regulacja kodeksowa tej umowy znajduje się w art. 710 – 719 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.), zgodnie z którym użyczenie polega na bezpłatnym używaniu rzeczy przez osobę zainteresowaną, tj. użytkownika. Po zakończeniu umowy użyczenia, biorący w używanie zobowiązany jest zwrócić rzecz użyczającemu w stanie niepogorszonym, przy czym nie ponosi on odpowiedzialności za normalne jej zużycie.

Powyższe oznacza, że zawierając umowę użyczenia, użytkownik miał świadomość co do stanu prawnego nieruchomości, w tym obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem niespełna 2 tygodnie po podpisaniu umowy użyczenia, wskazując na posiadanie interesu prawnego, skierował wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, w stosunku do uchwały, która obowiązuje ponad 8 lat. Organ nadzoru wskazuje, że w dacie podejmowania uchwały, nie mogła ona naruszać interesu prawnego wnoszącej wezwanie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/446/2017 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 sierpnia 2017 r. *uchylającej uchwałę Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowo z dnia 3 września 2008r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa w części obejmującej teren działki o nr ewidencyjnym nr 59/4 z obrębu ewidencyjnego nr 43*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera