



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 listopada 2024 r.

Poz. 9058

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IR-III.4131.630.2024.11

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

orzekam

nieważność w całości uchwały Nr VII/56/24 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 września 2024 r. w sprawie uchylecia w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XLIII/33/2002 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 września 2002 r. w sprawie wprowadzenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2024 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów podjęła uchwałę VII/56/24 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 września 2024 r. w sprawie uchylecia w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XLIII/33/2002 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 września 2002 r. w sprawie wprowadzenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego, zwaną dalej: uchwałą.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130).

Uchwała w formie elektronicznej została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 października 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały w zakresie zgodności z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130), zwaną dalej: ustawą, w zakresie zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam następujące naruszenia:

W myśl obowiązujących przepisów do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej: planem miejscowym, z zastrzeżeniem ust. 6 (planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu).

Analiza treści ww. przepisów prowadzi do wniosku, że nie można z nich wywieść podstawy prawnej dla podjęcia przez Radę Gminy i Miasta Odolanów uchwały w sprawie częściowego uchylenia uchwały w sprawie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można bowiem uznać aby przepis ustawy, który stanowi, że plan miejscowy sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, stanowił podstawę prawną do uchylenia planu, bez jednoczesnego wyprowadzenia nowych ustaleń dla terenu objętego uchwałą w sprawie uchylenia planu. Mając na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), należy stwierdzić, że gdyby ustawodawca w ramach władztwa planistycznego dopuścił możliwość jedynie uchylenia przez organ gminy uchwały o planie w części lub całości, to dałby temu wyraz wprost w unormowaniu ustawowym. Stąd też należy uznać, że na gruncie przepisów ustawy gmina posiada kompetencje do uchwalania planów miejscowych lub ich zmiany, ale kompetencje te nie obejmują samego wyłącznego uchylenia uchwały w sprawie planu.

Należy podkreślić, że ustawa zawiera kompleksową regulację dotyczącą wymaganej treści planu miejscowego, trybu jego przygotowania, uchwalania i zmiany (art. 14, 15, 17, 19, 20, 27). Ustawodawca w sposób wyraźny unormował przypadki, kiedy akt planistyczny przestaje obowiązywać wskutek stwierdzenia jego nieważności lub uchwalenia nowego planu (art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1). W świetle wymienionych przepisów wyraźne jest oddzielenie kompetencji organów gminy w zakresie sporządzania, uchwalania i zmiany planów miejscowych od kompetencji organów nadzoru oraz sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności oraz stwierdzania ich nieważności. Co ważne, w przepisach art. 32 i 33 ustawy przewidziano uprawnienia gminy do aktualizowania aktów planistycznych w ramach prowadzonej polityki przestrzennej. W razie więc wystąpienia nowych okoliczności faktycznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie nieaktualności planu miejscowego obowiązującego na danym obszarze, a następnie przystąpienia do działań w przedmiocie zmiany planu, stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Z wymienionego przepisu wynika, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden plan miejscowy, przy czym uchwalony późniejszy plan miejscowy uchyla plan wcześniejszy. Jednocześnie wskazać należy, że regulacja art. 34 nie dotyczy sytuacji, w których nowe ustalenia planistyczne wprowadzane są w zakresie nowelizacji (zmiany) planu miejscowego, gdyż w takim przypadku nowelizacja polega na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzanymi w wyniku zmian. Przepis ten potwierdza natomiast, że dopuszczalne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego obowiązuje już plan miejscowy (art. 14 ust. 1). Zmierając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, prawodawca gminny ma więc do wyboru podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy), bądź uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądzać będzie o wyborze jednego z wymienionych rozwiązań. Przy czym zmiana planu jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem (por. wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3495/18; i WSA w Szczecinie z 14 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 97/20).

Uwzględniając powyższe należy uznać, że przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy, stanowią podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żaden z ww. przepisów upoważniając radę gminy wyłącznie do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany) nie daje zarazem żadnych podstaw prawnych do uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Konstytucja RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie należy wskazać, iż co prawda ustawa o samorządzie gminnym zawiera katalog zakresu zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może stanowić on wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiąco-kontrolnego gminy, bowiem jest on ogólną normą kompetencyjną wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym. Stanowisko to zostało wyrażone m.in. w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 369/09 („zgodnie z utrwalonym już poglądem orzecznictwa art. 18, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań”) i Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09 („powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym generalnie z reguły ustalają normy kompetencyjne... dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały”). Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Wyraźne unormowanie kompetencji organów gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie pozwala na konstruowanie w drodze wykładni rozszerzającej takich uprawnień, które dotyczą materii nie wymienionych w przepisach omawianej ustawy. Jak już wyżej podkreślono kompetencji organów nie można domniemywać, a skoro kompetencje organu muszą wynikać wprost z ustawy, to nie sposób nie dostrzec, iż z przepisów zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynika wprost upoważnienie rady do uchylania obowiązujących planów miejscowych bez zastępowania ich treści nowymi aktami planistycznymi.

Przyjęte przez organ planistyczny rozwiązanie należy zatem uznać za niedopuszczalne. Podkreślenia wymaga przy tym okoliczność, że w uzasadnieniu do uchwały w sprawie uchylenia planu Rada nie wykazała zaistnienia szczególnej potrzeby takiego działania, ograniczyła się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że na skutek zmiany sytuacji faktycznej terenu, obowiązujący plan miejscowy dla części obszaru stał się nieaktualny oraz powołała się na wyrok NSA z 29 stycznia 2020r. (sygn. akt II OSK 736/18).

Co istotne wskazany w uzasadnieniu uchwały wyrok dotyczył naruszenia art. 27 ustawy w powiązaniu z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W analizowanej sprawie uchwała w sprawie uchylenia planu została podjęta na skutek złożonego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Naczelny Sąd Administracyjny uznał prawo gminy do samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 935), stwierdzając, że jeżeli rada uznaje zasadność wezwania do usunięcia naruszenia wszczyna procedurę zmierzającą do zmiany planu w zakresie uwzględnienia żądania i w tym zakresie stosuje art. 27 ustawy, tj. zachowuje cały tryb, w jakim plan jest uchwalany w zakresie niezbędnym dla treści zmiany planu lub uchyla plan, bez przeprowadzenia uprzednio procedury, jak miało to miejsce w rozpatrywanej sprawie. Swoją tezę o braku konieczności zastosowania wynikającej z przepisów ustawy procedury uzasadnił stwierdzeniem, że przeprowadzenia procedury planistycznej wymaga tworzenie pozytywnej normy prawa lokalnego, nie zaś jej brak polegający na uchyleniu planu miejscowego. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że uchwalenie planu miejscowego nie oznacza, że gmina w ramach swych kompetencji decyzyjnych nie może uchylić porządku planistycznego, który wynikał z planu i przejść na porządek ustawowy.

Institucja autokontroli organu administracji była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądowym. Zgodnie z judykaturą tryb uregulowany w art. 54 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest trybem szczególnym, który uprawnia organ do zastąpienia sądu administracyjnego w rozpoznaniu skargi. Tryb ten wymaga jednocześnie, aby wydany akt spełniał najwyższe standardy stosowania prawa tak, aby w rezultacie nie było już potrzeby dalszej kontroli sądoadministracyjnej. Redakcja powyższego przepisu nie pozostawia przy tym wątpliwości, że organ, uwzględniając skargę w trybie autokontroli, jest zobowiązany każdorazowo zawrzeć rozstrzygnięcie w przedmiocie tego, czy działanie (bezczyorność, przewlekłe prowadzenie sprawy) organu miały miejsce bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Powołany przepis nie pozostawia w tym zakresie organowi dowolności, uznaniowości, ani nie przewiduje jakichkolwiek możliwości odstąpienia od tego obowiązku. Organ, stwierdzając naruszenie prawa, jest przy tym zobligowany precyzyjnie wskazać na konkretne naruszenie, które miało miejsce w ramach zaskarżonego działania. Istotą wskazanego przepisu nie jest eliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji administracyjnych, lecz uwzględnienie skargi wniesionej do sądu administracyjnego na etapie przedsądowym, a zatem przez sam organ administracji

publicznej. Przy czym przepis dający taką możliwość zakłada określone rygory, które muszą być uwzględnione, a mianowicie organ administracji publicznej musi uwzględnić wniesioną skargę w całości, a zatem musi uznać za zasadne zawarte w skardze zarzuty, podstawę prawną i wnioski (por. wyrok WSA w Kielcach z 14 marca 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 44/24; i WSA w Gliwicach z 24 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1250/20).

Zarazem organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2019 r. (sygn. akt II OSK 2630/17), zgodnie, z którym ustawodawca, formułując uprawnienie do autokontroli, wyraźnie wskazał, że organ może je wykorzystać jedynie: "w zakresie swojej właściwości" i kompetencji, co niewątpliwie implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Zawarty w art. 54 § 3 zwrot normatywny: "może uwzględnić skargę w całości" oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy "załatwienia sprawy". Zawsze forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić. Z tego względu, na gruncie konstytucyjnej zasady praworządności, nie można przyjąć, że rada gminy ma kompetencję, aby w trybie autokontroli uwzględnić skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących przy tym możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania. W przypadku uchwały Rady Gminy i Miasta Odolanów należy uznać, że brak aktualności uchwały w sprawie planu nie może stanowić podstawy do podjęcia działań w trybie art. 54 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób pełny i kompleksowy regulują kwestie aktualizowania aktów planistycznych stosownie do zmieniających się uwarunkowań faktycznych zagospodarowania przestrzennego - w sposób przewidziany w art. 32 ust. 2 ustawy bądź w drodze nowelizacji planu, polegającej na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzonymi na podstawie art. 27 ustawy, ewentualnie w trybie sporządzenia nowego planu (art. 14 ustawy).

Nie bez znaczenia pozostaje również systemowy charakter aktu planistycznego jakim jest plan miejscowy. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zaledwie ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy. 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 gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Natomiast dokonanie uchylecia fragmentów obowiązującego planu miejscowego, bez wprowadzenia dla danego terenu ustaleń innych niż dotychczasowe rodzi niebezpieczeństwo, że pozostawiona w mocy pozostała część unormowań nie będzie odpowiadać wszystkim wymogom ustawowym oraz realizować dalej koncepcji jaka legła u podstaw uchwalonego pierwotnie planu. Ponadto z punktu widzenia transparentności całego procesu planistycznego za niedopuszczalne należy uznać uchylecie obowiązującego planu w sytuacji gdy jedynym uczestnikiem tego procesu są organy gminy, a w skutek podjętych przez nią działań dochodzi do uchylecia obowiązujących na danym terenie regulacji.

Zdaniem organu nadzoru przepisy ustawy jednoznacznie wskazują, że podstawową formę ustalania przeznaczenia terenów stanowi plan miejscowy (art. 4 ust. 1 ustawy). Natomiast dopiero w przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy). Konstrukcja przepisów ustawy, w tym szczegółowe uregulowanie trybu oraz zasad sporządzania i uchwalania, a także stwierdzania nieważności uchwał w sprawie planów miejscowych wskazuje, że ustawodawca nie wprowadzając do ustawy żadnych treści w zakresie możliwości uchylecia uchwały w sprawie planu przez organy gminy nie zakładał takiej możliwości oraz sytuacji, w której plany miejscowe będą zastępowane decyzjami o warunkach zabudowy. Te ze względu na dużo mniejszy zakres regulacji i indywidualny charakter z założenia miały funkcjonować jedynie w szczególnych przypadkach i wypełniać luki w istniejącej zabudowie. Natomiast w sytuacji objęcia danego terenu kompleksowymi ustaleniami

planu miejscowego nie zachodzą już przesłanki do określania indywidualnych warunków zabudowy. O wyższości planu miejscowego nad decyzją o warunkach zabudowy świadczy bezspornie treść art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie, z którym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Choć należy zgodzić się z twierdzeniem zaprezentowanym w przytoczonym przez Gminę wyroku, iż organy gminy poza sytuacjami wynikającymi wprost z przepisów odrębnych nie mają obowiązku uchwalenia planu miejscowego to zarazem należy zauważyć, że ustawa nie zawiera żadnych ustaleń w zakresie trybu deregulacji ustaleń planistycznych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych planami bądź zastępowania tymi decyzjami ustaleń planów. Porównanie wymogów normatywnych dla planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy wskazuje jednoznacznie, że wymogi jakie musi spełniać inwestycja objęta planem miejscowym obwarowane są znacznie ostrzejszymi kryteriami, niż wymogi inwestycji realizowanej na podstawie decyzji o warunkach zagospodarowania terenu. Uchwalając plan rada gminy jest obowiązana odnieść się w nim do szeregu elementów zawartych w art. 15 ustawy, w efekcie czego wymogi planu musi respektować następnie inwestor, podczas gdy aby otrzymać decyzję o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji wystarczy zastosować się do tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, opisanej w art. 61 ustawy. Jak wcześniej powiedziano wymogi te (co do zasady) są mniej restrykcyjne. Procedowanie na podstawie art. 61 ustawy stanowi zatem specyficzną "proteżę" umożliwiającą zabudować teren, dla którego plan nie został uchwalony. Reasumując należy przyjąć pogląd, że ustawodawca unormowaniami ustawowymi dąży do realizowania polityki zachowania ładu przestrzennego w terenie za pomocą jak najpowszechniejszego uchwalania planów miejscowych. Skoro tak, to należy uznać, że teren gminy raz objęty prawidłowo uchwalonym i pozostającym w obrocie prawnym planem miejscowym winien tym (lub nowym) planem pozostać objęty. Inaczej mówiąc z przepisów prawa powszechnie obowiązującego wynika wprost, że ustawodawca przyznał gminie kompetencje do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian, ale kompetencje te nie obejmują samego/wyłączonego uchylenia uchwały o planie. Gdyby ustawodawca, w ramach władztwa planistycznego gminy, dopuścił możliwość jedynie uchylenia uchwały o planie, dałby temu wyraz wprost w unormowaniu ustawowym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 375/18).

Odmienne są również same skutki faktyczne i prawne jakie wynikają ze zmiany planu bądź jego uchylenia. Zaakcentować należy również, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulują dokładnie następstwa prawne wynikające z uchwalenia planu miejscowego, jego zmiany, ewentualnie stwierdzenia nieważności aktu planistycznego (art. 28 ust. 2, art. 29, art. 34, art. 35, art. 35a, art. 36, art. 37). Podkreślić należy, że w powołanych przepisach, w tym m.in. regulujących kwestie roszczeń związanych z wzrostem lub spadkiem wartości nieruchomości, ustawodawca przewidział jedynie sytuację uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego. Wskazane przepisy nie zakładają sytuacji uchylenia planu bez zastąpienia go innym aktem.

Podsumowując, stwierdzić należy, że przyjęte w uchwale Rady Gminy i Miasta Odolanów regulacje świadczą o nadużyciu przysługującego gminie władztwa planistycznego. Wyraźne unormowanie kompetencji organów gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie pozwala bowiem na konstruowanie w drodze wykładni rozszerzającej takich uprawnień, które dotyczą materii niewymienionych w przepisach omawianej ustawy. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2), jak również zasady legalizmu (art. 7) wynika nakaz, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy i Miasta Odolanów,
- 2) Burmistrz Odolanowa.