



Opinia prawna

Sporządzona przez: adw. Pawła Polonis
Kancelaria Adwokacka
ul. 3 Maja 46, 81-743 Sopot

Sporządzona w dniu: 29 grudnia 2016 roku

Sporządzona dla: Urzędu Gminy w Kosakowie

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2016, poz. 446; dalej: u.s.g.);
Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2016, poz. 778; dalej: u.p.z.p.).

Przedmiot opinii

Problematyka zgodności z prawem projektu uchwały w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy Kosakowo Nr XXXIII/99/2016 z dnia 15 grudnia 2016 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 72/1 i 62/2 w Pogórze gm. Kosakowo przy ul. Kościuszki.

Treść opinii

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w świetle art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., podjęcie uchwały w proponowanym kształcie mieści się w zakresie kompetencji Rady Gminy, jako organu wyłącznie właściwego dla uchwalania miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego. Jednocześnie podjęcie uchwały w zaproponowanej formie skutkowałoby naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym przede wszystkim art. 27 u.p.z.p., z przyczyn wskazanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. W konsekwencji uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Należy pamiętać, iż obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami jawi się jako szczególnie istotne w odniesieniu do planu miejscowego, jako aktu zawierającego zapisy, które bezpośrednio kształtują prawa i obowiązki obywateli.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż w świetle zgodnego zapatrywania orzecznictwa oraz doktryny gmina, aby nie narazić się na zarzut niezgodnego z prawem działania, w sytuacji zmiany ustaleń planu lub jego uchylecia, zobowiązana jest zastosować ten sam tryb, który jest właściwy dla uchwalenia planu (zob. Buczyński Krzysztof i in., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz., LexisNexis 2014). Powyższe stanowi bezpośrednią konsekwencję treści art. 27 u.p.z.p., który stanowi, iż *„zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”*, a tym samym wprost ustanawia obowiązek stosowania tożsamego trybu dla uchwalania oraz zmiany planu. Powyższe nie będzie zatem możliwe bez przeprowadzenia zgodnie z art. 17 u.p.z.p, procedury planistycznej oraz spełnienia pozostałych wymogów przewidzianych w ustawie. Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 maja 2011 roku (sygn. akt II SA/Gl 1281/10) podnosząc, iż *„w świetle przepisu art. 27 należy zatem stwierdzić, że każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 powyższej ustawy trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie ma żadnych możliwości pominięcia tego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian (...)”*. Bez znaczenia pozostaje fakt, iż zmiana polegać ma jedynie na uchyleniu, nie wprowadzając przy tym żadnej treści pozytywnej. Przez zmianę planu miejscowego należy bowiem rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą, ale również taką, która ma prowadzić do uchylecia obowiązującego planu (vide Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 października 2012 roku, sygn. akt II Sa/Rz 731/12).

Jednocześnie zgodnie z zapatrywaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 11 stycznia 2005 roku (sygn. akt II OSK 423/05), z momentem jego uchwalenia plan miejscowy znalazł się wśród aktów prawa miejscowego, wywołując określone skutki prawne. Uchwalony plan staje się prawem, tyle że jeszcze nie obowiązującym, co przesądza o możliwości naruszenia interesu prawnego podmiotów dotkniętych jego ustaleniami.

Ustawodawca w art. 27 u.p.z.p. nie posługuje się przy tym określeniem „plan obowiązujący”, odnosząc się *expressis verbis* do „planu”, co jasno wskazuje na zamiar objęcia zakresem omawianej normy również akt, który został już uchwalony, ale nie wszedł jeszcze w życie. Jak wskazano w przytoczonym wyżej orzeczeniu *„miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rozpoczyna swój byt z chwilą uchwalenia, choć wówczas nie wchodzi jeszcze w życie. To zaś oznacza, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego, ale jeszcze nieobowiązującego, również z powodu oczekiwania na ogłoszenie w organie promulgacyjnym województwa, może nastąpić - w myśl wymagań art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tylko w trybie przewidzianym dla jego uchwalenia. W konsekwencji rada gminy, chcąc zmienić uchwalony, ale jeszcze nieopublikowany plan powinna podjąć uchwałę o przystąpieniu do jego zmiany, a uchwałę o uchyleniu planu, o jakim mowa, podjąć dopiero po przeprowadzeniu ustawowo określonej procedury planistycznej”*. Tożsame stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2011 roku (sygn. akt II OSK 2535/10).

Mając na względzie zaprezentowaną powyżej argumentację, podjęcie uchwały w projektowanym kształcie, nie jest możliwe w świetle obowiązującego stanu prawnego. Zmiana, w tym uchylenie, uchwalonego wcześniej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odbyć się może jedynie przy zachowaniu procedury właściwej dla jego uchwalenia. Ustawa nie przewiduje przy tym żadnych wyjątków od powyższego trybu, w tym również dla planu, który nie wszedł jeszcze w życie.

adw. Paweł Polonis