

Bieg terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego; wyłączenie obowiązku uzgadniania projektu planu; obowiązek zamieszczenia w dokumentacji planistycznej informacji o składzie zespołu autorskiego projektu planu

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu
z dnia 27 kwietnia 2007 r.
II SA/Po 671/06

Teza

1. Termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego zaczyna biec od dnia, w którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych.

2. Jeżeli na terenie miasta zarządcą dróg jest prezydent tego miasta, który swoje obowiązki w tym zakresie wykonuje przy pomocy zarządu dróg miejskich, to nie ma on obowiązku uzgadniania projektu planu, o którym mowa w art. 17 pkt 7 lit. d) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) skoro z mocy art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 1086 ze zm.) jest zarządcą dróg na terenie miasta.

3. Wykładnia celowościowa § 12 pkt 20 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) prowadzi do wniosku, iż intencją ustawodawcy było wprowadzenie obowiązku udokumentowania przez organ gminy, że projekt planu przedstawiony radzie został sporządzony przez osoby do tego uprawnione.

Tezy redakcyjne Legalis

- *Legalis*
- *Ustawa o drogach publicznych, Art. 19 ust. 5, Art. 21 ust. 1*
- *Ustawa o samorządzie gminnym, Art. 90 ust. 1, Art. 91 ust. 1*
- *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 17 pkt 7, Art. 20 ust. 2*
- *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, § 12*

Numer 308045

Skład sądu

Aleksandra Łaskarzewska (sprawozdawca)

Jolanta Szaniecka (przewodniczący)

Wiesława Batorowicz

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2007 r. przy udziale sprawy ze skargi Rady Miasta na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia (...) nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,

II. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie może być wykonane,

III. zasądza od Wojewody na rzecz skarżącej Rady Miasta kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

Uzasadnienie

W dniu (...) Rada Miasta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Gospody (...) w P.

W dniu (...) lipca 2006 r. Miejska Pracownia Urbanistyczna jako jednostka organizacyjna miasta P. przedstawiła Wojewodzie zaskarżoną uchwałę wraz z pełną dokumentacją planistyczną (k. 103 akt sądowych).

Pismem z dnia (...) lipca 2006 r., doręczonym Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w dniu (...) lipca 2006 r., Wojewoda zwrócił się do Prezydenta Miasta o uzupełnienie dokumentacji planistycznej o:

1. dowody przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień właściwym organom bezpieczeństwa państwa,
2. dowody przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień właściwemu zarządcy drogi,

3. informacje o składzie zespołu autorskiego projektu planu prowadzącego prace nad projektem planu do (...) kwietnia 2005 r. wraz zaświadczeniem o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (k. 104 akt sądowych).

W odpowiedzi Prezydent Miasta pismem z dnia (...) sierpnia (doręczonym adresatowi (...) sierpnia 2006 r.) przesłał Wojewodzie dowody przekazania projektu planu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także kopię zaświadczenia o wpisie na listę członków Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów projektanta prowadzącego prace nad planem przed dniem (...) kwietnia 2005 r. oraz tabelę składu zespołu projektowego w tym czasie. Jednocześnie poinformował, iż zarządcą dróg na obszarze objętym planem jest Zarząd Dróg Miejskich będący aparatem pomocniczym Prezydenta Miasta i dlatego wszelkie opinie omówione zostały na etapie opiniowania wewnętrznego (k. 106 akt sądowych).

Następnie w dniu (...) 2006 r. Wojewoda zawiadomił Radę Miasta o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowego planu miejscowego (k. 107 i 108 akt sądowych).

Rozstrzygnięciem nadzorczym z (...)Nr (...)Wojewoda, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym orzekł o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem MN/U oraz symbolem ZP/U ze względu na istotne naruszenie prawa oraz wskazał na nieistotne naruszenie prawa w pozostałym zakresie. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podał, że uchwała wraz z pełną dokumentacją planistyczną została doręczona organowi nadzoru w dniu (...)sierpnia 2006 r. Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Rada Miasta, a Wojewoda stwierdził, iż nie spełnia ona wymogu zawartego w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium.

W § 3 ust. 1 planu miejscowego dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami MN/U i ZP/U ustalono przeznaczenie jako obejmujące odpowiednio "tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej" oraz "tereny zieleni towarzyszącej zabytkowym obiektom budowlanym". Tymczasem w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P. (uchwała Nr (...) z (...) zmienionej uchwałą Nr (...) z (...))określono obszary te jako "tereny częściowo wyłączone z zabudowy o specjalnych warunkach zagospodarowania i zabudowy: preferowane funkcje, które tworzą i mogą tworzyć tereny usług w zieleni (oznaczenie symbolem Un) usługi szkolnictwa wyższego".

Dlatego ustalenie w planie miejscowym na terenie MN/U funkcji mieszkaniowej, a ponadto brak uszczegółowienia rodzajów dopuszczalnej działalności usługowej na terenach MN/U i ZP/U jest niezgodne z ustaleniami studium. W ocenie Wojewody niezgodności te uznać należy za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzeniem nieważności uchwały.

Organ nadzoru wskazał również na nieistotne nieprawidłowości - brak wskazania w planie budynków przeznaczonych do wyburzenia oraz brak na mapie stanowiącej załącznik do planu klauzuli świadczącej o pochodzeniu mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody wniosła Rada Miasta zarzucając naruszenie:

1. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej SamGminU) poprzez uchybienie 30-dniowemu terminowi i przesłanie organowi gminy rozstrzygnięcia nadzorczego po terminie,

2. art. 91 ust. 5 SamGminU w związku z art. 61 § 1 i 4 KPA poprzez uniemożliwienie organowi gminy uczestnictwa w postępowaniu nadzorczym,

3. art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej PlanZagospU) i art. 91 SamGminU poprzez zastosowanie w niniejszym rozstrzygnięciu wadliwej podstawy prawnej,

- art. 91 ust. 3 SamGminU poprzez brak uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego,

1. art. 9 ust. 4 PlanZagospU poprzez błędną interpretację przepisu,

2. art. 91 SamGminU przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo,

3. art. 16 ust. 1 PlanZagospU poprzez błędną interpretację przepisów

oraz poprzez błąd w ustaleniach faktycznych polegających na przyjęciu, że zapisy planu nie są zgodne ze Studium.

Odnosząc się do zarzutu niezachowania 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Rada Miejska wskazała, że przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została doręczona Wojewodzie w dniu (...) lipca 2006 r. Wojewoda pismem doręczonym w dniu (...) lipca 2006 r. wezwał o uzupełnienie dokumentacji o dowody przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień do właściwych organów bezpieczeństwa państwa oraz właściwego zarządcy drogi, a także o informacje o składzie zespołu autorskiego projektu planu, prowadzącego prace nad projektem planu do (...) kwietnia 2005 r. wraz z zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, stwierdzając, że termin załatwienia sprawy nastąpi w trybie art. 36 § 2 KPA po przedłożeniu powyższej dokumentacji. W ocenie skarżącej Wojewoda nie mógł wyznaczyć nowego terminu załatwienia sprawy zależnego od dostarczenia dokumentów, albowiem określony w art. 91 ust. 1 SamGminU termin jest terminem, z którego upływem wygasa kompetencja organu nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy. Organ nadzoru nie posiada kompetencji do przerywania lub zawieszania tego terminu, bowiem do niniejszego terminu nie stosuje się przepisu art. 35 § 5 KPA i innych dotyczących terminu załatwiania spraw. Dlatego w ocenie skarżącej niedopuszczalne było przyjęcie założenia, że termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego rozpoczyna bieg dopiero od chwili złożenia wszystkich wymaganych przez organ nadzoru materiałów planistycznych. Ponadto zdaniem Rady Miejskiej całość

dokumentacji planistycznej została doręczona w dniu (...) lipca 2006 r. Dowody przekazania projektu planu do organów bezpieczeństwa państwa (ABW) zostały doręczone Wojewodzie w dniu (...) lipca 2006 r. Zdaniem skarżącej nie było konieczności uzgadniania projektu planu z zarządcą drogi, którym jest jednostka pomocnicza sporządzającego projekt planu Prezydenta Miasta - Zarząd Dróg Miejskich. Opinie zarządcy drogi brane były bowiem pod uwagę na etapie prac wewnętrznych nad projektem planu. Z tego względu nie nadesłano organowi nadzoru dowodów przekazania projektu planu do uzgodnień z zarządcą drogi. Odnosnie informacji o składzie zespołu autorskiego projektu planu prowadzącego prace nad projektem planu do (...) kwietnia 2005 r. wraz z zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego skarżąca podniosła, iż dokumenty te zostały przesłane organowi nadzoru w dniu (...) lipca 2006 r.

Wskazując na naruszenie art. 91 ust. 5 SamGminU w związku z art. 61 § 1 i 4 KPA skarżąca podała, że rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło w dniu (...) tj. (...) dni po powiadomieniu organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego. Poinformowanie Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania bezpośrednio przed wydaniem rozstrzygnięcia, zbyt późno, by organ mógł w nim uczestniczyć, świadczy o wadliwości postępowania. W ocenie skarżącej uniemożliwienie jej udziału w postępowaniu nadzorczym ma kluczowe znaczenie dla wydanego rozstrzygnięcia, ponieważ argumenty w nim podniesione, opierają się w znacznej mierze na specjalistycznej i skomplikowanej wiedzy z zakresu urbanistyki i mogły zostać skonfrontowane z wyjaśnieniami urbanistów sporządzających projekt planu.

Zdaniem Rady Miasta rozstrzygnięcie Wojewody oparto na nieprawidłowej podstawie prawnej. Organ nadzoru powołał się na przepis art. 91 ust. 1 SamGminU, zamiast na przepis art. 28 PlanZagospU, który stanowi lex specialis wobec przepisu ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru stwierdzając nieważność przepisów uchwały winien wskazać jedną z trzech przesłanek określonych w art. 28 PlanZagospU: naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu sporządzania planu lub naruszenie właściwości organów. Wprawdzie w treści rozstrzygnięcia organ przywołał art. 28 PlanZagospU, jednakże artykuł ten nie znalazł się w podstawie prawnej rozstrzygnięcia.

Skarżąca wskazała również, że zaskarżony akt nie zawiera wbrew art. 91 ust. 3 SamGminU uzasadnienia prawnego. Wojewoda winien bowiem w uzasadnieniu wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia. Niewystarczające jest podanie, iż dany przepis został naruszony, bez wyjaśnienia na czym to naruszenie polega i w czym się wyraża.

Ustosunkowując się do zarzutów merytorycznych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia nadzorczego skarżąca stwierdziła, iż zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233) ustalenia studium należy traktować jako wytyczne do pracowania miejscowych planów. Pojęcie zgodności planu miejscowego ze studium jest pojęciem niedookreślonym i ma w dużym stopniu oceniający charakter. Błędna interpretacja art. 9 ust. 4 PlanZagospU i art. 15 ust. 1 PlanZagospU polega na przypisaniu zwrotom "wiążące" i "zgodne" znaczenia "identyczne". Sformułowanie "plan zgodny z ustaleniami studium" nie należy rozumieć jako plan powtarzający w sposób identyczny formę graficzną i tekstową zapisu studium. Miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego, co wskazuje na to, że musi on - w przeciwieństwie do zapisów studium - posiadać precyzyjne, jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie nakazów, zakazów i dopuszczeń. Studium natomiast wyznacza kierunku zmian w strukturze przestrzennej gminy. Jego ustalenia są ogólne, adekwatne do natury opracowania strategicznego, kierunkowego. Z powyższego wynika zatem, że zgodność miejscowego planu ze studium powinna polegać na uszczegółowieniu planem kierunku polityki przestrzennej gminy wyrażonej w dokumencie o charakterze strategicznym.

Zapis studium dla obszarów oznaczonych symbolem Un brzmi: "Tereny częściowo wyłączane z zabudowy; Preferowane funkcje, które tworzą i mogą tworzyć tereny: B. Tereny o specjalnych warunkach zagospodarowania i zabudowy - tereny usług w zieleni, usługi szkolnictwa wyższego. Użycie w studium sformułowań "preferowane" oznacza, że nie można traktować tych funkcji jako katalogu zamkniętego, lecz jako pierwszeństwo inwestycji o funkcji preferowanej i obowiązku zachowania proporcji między funkcją preferowaną, a innymi zamierzeniami inwestycyjnymi. Nie oznacza to jednak zakazu inwestycji innych niż o funkcji preferowanej. Ponadto Studium zawiera dyrektywy interpretacyjne, zgodnie z którymi Studium przedstawia zgeneralizowany obraz użytkowania terenów miasta oraz przeznaczenie terenów pod zabudowę oznacza funkcję dominującą na tym terenie, która może być uzupełniona innymi funkcjami u uwzględnieniu zasad Studium.

Z powyższego wynika, że teren Un jest częściowo wyłączony z zabudowy i preferuje się na nim funkcje, które tworzą lub mogą tworzyć tereny o specjalnych warunkach zagospodarowania i zabudowy usługi w zieleni, usługi szkolnictwa wyższego (funkcja dominująca). Nie oznacza to jednak, że funkcja ta ma mieć wyłączny charakter. Dopuszczalna jest jako uzupełniająca funkcja mieszkaniowa, szczególnie na granicy z sąsiednim terenem o dominującej funkcji mieszkaniowej. Wprowadzenie w planie funkcji MN/U nie oznacza, że funkcją dominującą jest funkcja mieszkaniowa, a funkcja usługowa jest jedynie jej uzupełnieniem. Funkcje te są równorzędne. Ponadto ustalenie w planie charakteru zabudowy jako zabudowy wolnostojącymi willami miejskimi nie przesądza, że budynki te mają mieć jedynie funkcję mieszkaniową.

Z planu wynika, że około 74 % terenu przeznaczono na tereny zieleni towarzyszącej zabytkowym obiektom budowlanym (symbol ZP/U), ustalając jednocześnie zakaz nowej zabudowy, dopuszczając jedynie adaptację istniejącej zabudowy. Około 25 % terenu przeznaczono na tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej w willach miejskich (symbol MN/U), ustalając jednocześnie możliwość budowy niewielkich obiektów w gabarytach istniejącej na tym terenie zabytkowej willi. Pozostałe 1 % terenu przeznaczono na tereny elektroenergetyki. Wobec powyższego nie można stwierdzić, że funkcja mieszkaniowa ma charakter dominujący. Zaznaczyć również należy, że z przepisów obowiązujących prawa nie wynika, by w planie miejscowym obowiązkowe było uszczegółowienie rodzaju funkcji usługowej. Ponadto w § 3 ust. 6 pkt 4 tabela - zapis dla terenu ZP/U uchwały dopuszczono utrzymanie obecnej funkcji związanej z oświatą oraz adaptację budynku na inne funkcje usługowe z wyłączeniem handlu. Tym samym w planie sprecyzowano zakres dopuszczalnych usług.

W związku z powyższym w ocenie skarżącej ustalona w planie funkcja na terenie oznaczonym MN/U i 2ZP/U stanowiąc uzupełnienie funkcji dominującej zgodna jest z zapisami Studium.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Odnośnie zarzutu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego po upływie ustawowego terminu podkreślił, iż zgodnie z art. 20 PlanZagospU prezydent miasta zobowiązany jest przedstawić wojewodzie uchwałę w sprawie planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentację prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Wykładnia językowa powołanego przepisu wskazuje, iż nadzór w oparciu o kryterium legalności obejmuje nie tylko treść uchwały, lecz także jej załączniki i całą dokumentację prac planistycznych. Nadzór wojewody nad uchwałami w sprawie planów miejscowych nie może być dokonywany w oderwaniu od dokumentacji prac planistycznych, albowiem zgodnie z art. 28 PlanZagospU nie tylko naruszenie przepisu powszechnie obowiązującego skutkuje nieważnością uchwały, lecz także naruszenie zasad sporządzania planów, istotne naruszenie trybu ich sporządzania i naruszenie właściwości organów. W ocenie organu nadzoru wezwanie Prezydenta Miasta do przedłożenia dowodu przekazania projektu planu Zarządowi Dróg Miejskich uzasadniał przepis § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Z kolei wezwanie o przesłanie informacji o składzie zespołu autorskiego zajmującego się pracami nad projektem planu przed dniem (...) kwietnia 2005 r. podyktowane było tym, iż przedłożona informacja o składzie zespołu autorskiego potwierdzała wpis projektanta prowadzącego na listę członków Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów od (...) kwietnia 2005 r., a prace nad projektem planu rozpoczęły się w marcu 2004 r. Zdaniem Wojewody przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące terminów stosuje się w postępowaniu nadzorczym na podstawie art. 91 ust. 5 SamGminU. W związku z powyższym 30-dniowy termin na badanie legalności uchwały o planie miejscowym - stosownie do art. 20 PlanZagospU - liczy się od dnia doręczenia uchwały wraz z dokumentacją planistyczną. Uwzględniając art. 57 KPA termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego liczony od daty otrzymania przez organ nadzoru uchwały z dokumentacją planistyczną tj. od dnia (...) sierpnia upłynął (...) września 2006 r. Skoro rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w dniu (...) uznać należy, iż zachowano wymagany termin.

Zdaniem Wojewody bezzasadny jest zarzut uniemożliwienia organowi gminy udziału w postępowaniu nadzorczym. Brak określenia minimalnego terminu, jaki musi upłynąć od zawiadomienia o wszczęciu postępowania do wydania rozstrzygnięcia nie może powodować wadliwości aktu nadzoru. Nawet gdyby jednak uznać, że Rada Miasta nie brała bez swojej winy udziału w postępowaniu, to skarżąca nie wykazała w jaki sposób ów brak udziału miał istotny wpływ na wynik sprawy.

Odnosząc się do kwestii zarzucanego w rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przez organ gminy art. 9 ust. 4 PlanZagospU stwierdzono, że rada gminy przy uchwalaniu planu związana jest ustaleniami studium. Skoro przeznaczenie w planie terenów oznaczonych symbolami MN/U i 2ZP/U nie jest tożsame z ich przeznaczeniem w Studium należało w tej części stwierdzać uchybienie.

Na rozprawie dnia 27 lutego 2007 r. strony podtrzymały do tej pory prezentowane stanowiska.

Pełnomocnik Wojewody oświadczył, że w dokumentacji przesłanej przez Radę Miasta wraz z uchwałą planistyczną znajdowały się dowody doręczenia Szeferowi ABW i Szeferowi Agencji Wywiadu projektu planu miejscowego przekazanego do uzgodnienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

W ocenie Sądu trafny jest zarzut skarżącej, iż Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z uchybieniem terminu.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - dalej: SamGminU o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Określony w powołanym przepisie termin ma charakter prekluzyjny (zawity) i biegnie od dnia doręczenia wojewodzie przedmiotowej uchwały. Po upływie tego terminu wojewoda traci uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały (por. wyrok z dnia 19 marca 1992 r., sygn. akt SA/WR 104/92, publ. Samorząd Terytorialny 1992/12/72). Może wówczas - na podstawie art. 93 ust. 1 SamGminU - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uchwale 7 sędziów z dnia 21 października 2002 r. (sygn. akt. OPS 9/02, ONSA 2003/2/43) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że termin określony w art. 91 ust. 1 ustawy nie różni się zasadniczo od typowych terminów na podejmowanie czynności procesowych w innych postępowaniach, oczywiście poza brakiem możliwości jego przywrócenia i utratą uprawnień organu do orzekania o nieważności uchwały po jego upływie. Z kolei w wyroku z dnia 30 października 1996 r. (sygn. akt III SA 838/96, publ. w Wspólnota 997/20/26, Pr. Gosp. 1997/5/33) Sąd stwierdził, że orzeczenie o nieważności uchwały organu gminy może nastąpić nie później niż w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały organowi nadzoru. Po upływie tego terminu organ traci kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy i w myśl art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, chcąc doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego.

Jak wyżej wskazano 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego rozpoczyna bieg - co do zasady - od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W przypadku uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do ustalenia początku biegu terminu do wydania aktu nadzoru zastosowanie mają - jako lex specialis - przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) - dalej: PlanZagospU, w szczególności art. 20 ust. 2. W myśl tego przepisu wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1 (uchwałę o planie miejscowym), wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Na podstawie art. 91 ust. 1 SamGminU w zw. z art. 20 ust. 2 u.z. p.z. przyjmując zatem należy,

że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego zaczyna biec od dnia, w którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych. Zakres wymaganej do przedłożenia dokumentacji określony został w § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Powyższe wynika z faktu, iż organ nadzoru dokonując oceny legalności planu miejscowego w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 PlanZagospU (będący lex specialis do art. 91 ust. 1 SamGminU) zobowiązany jest do zbadania na podstawie całości dokumentacji, czy w trakcie uchwalania planu nie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu, czy istotnie nie naruszono trybu jego sporządzania oraz czy nie naruszono właściwości organów. Oceny tej organ nadzoru może dokonać jedynie w oparciu o pełną dokumentację planistyczną. Ponadto za uznaniem, że art. 20 ust. 2 PlanZagospU w zakresie w jakim mówi o wymaganej do przedłożenia wojewodzie dokumentacji stanowi lex specialis w stosunku do art. 91 ust. 1 SamGminU przemawia fakt, iż w powołanym przepisie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek przedłożenia uchwały z dokumentacją planistyczną ustanowiono na potrzeby postępowania nadzorczego ("w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi"). Zgodnie zaś z art. 85 SamGminU nadzór na działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Bezsporne w niniejszej sprawie jest, iż uchwała z dnia (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Gospody (...) w P. została doręczona Wojewodzie w dniu (...) lipca 2006 r. (k. 103 akt sądowych).

Pismem z dnia (...) lipca 2006 r. organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta o uzupełnienie dokumentacji planistycznej o:

- 1) dowody przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień właściwym organom bezpieczeństwa państwa,
- 2) dowody przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień właściwemu zarządcy drogi,
- 3) informacje o składzie zespołu autorskiego projektu planu prowadzącego prace nad projektem planu do (...) kwietnia 2005 r. wraz zaświadczeniem o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Odnosząc się do pierwszego z żądań Wojewody stwierdzić należy, że

Prezydent Miasta został bezpodstawnie wezwany o wskazane dokumenty. Jak wynika z akt sprawy dowody przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu zostały przesłane organowi nadzoru wraz z planem miejscowym i pozostałą dokumentacją w dniu (...) lipca 2006 r. Ustalenia te zostały potwierdzone w trakcie rozprawy przez pełnomocnika Wojewody (protokół rozprawy - k. 150 akt).

Nie można również uznać, by zasadne było wezwanie przez Wojewodę organu gminy o dowód przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnienia zarządcy drogi. W myśl art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 1086 ze zm.) w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych (drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zarządcą drogi, zgodnie z art. 21 ust. 1 powołanej ustawy, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Z powyższego wynika, że w na terenie miasta P. zarządcą dróg jest Prezydent Miasta, który swoje obowiązki w tym zakresie wykonuje przy pomocy Zarządu Dróg Miejskich. Prezydent Miasta nie ma więc obowiązku uzgadniania projektu planu, o którym mowa w art. 17 pkt 7 lit. d) PlanZagospU, skoro z mocy powołanego przepisu ustawy o drogach publicznych jest zarządcą dróg na terenie miasta, (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. akt IV SA/Wa 747/04; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt. II SA/PO 733/06).

W ocenie sądu, nie znajduje również umocowania w przepisach prawa wezwanie Prezydenta Miasta do przedłożenia informacji o składzie zespołu autorskiego projektu planu prowadzącego prace nad projektem planu do (...) kwietnia 2005 r. wraz zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu (...). Z treści § 12 pkt 20 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż w skład dokumentacji planistycznej wchodzi informacja o składzie zespołu autorskiego projektu planu wraz z aktualnym zaświadczeniem o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Bezsporne jest, że dokumentacja przesłana Wojewodzie w dniu (...) lipca 2006 r. zawierała informacje o składzie zespołu autorskiego wraz z aktualnym zaświadczeniem projektanta prowadzącego - arch. A.M. o wpisie na listę członków Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we W. od dnia (...) kwietnia 2005 r. (k. (...) akt adm.). Brak udokumentowania informacji o składzie zespołu autorskiego przed podaną datą, tj. od marca 2004 r. do (...) kwietnia 2005 r. nie stanowi naruszenia § 12 pkt 20 rozporządzenia. Wykładnia celowościowa powołanego przepisu prowadzi do wniosku, iż intencją ustawodawcy było wprowadzenie obowiązku udokumentowania przez organ gminy, że projekt planu przedstawiony Radzie został sporządzony przez osoby do tego uprawnione. Skoro zatem prace nad projektem planu zostały ukończone w okresie, kiedy projektantem prowadzącym była arch. A. M., Wojewoda winien uznać za wystarczającą przedłożoną informację o składzie zespołu autorskiego wraz z aktualnym zaświadczeniem o wymaganym wpisie.

Wobec powołanej wyżej argumentacji uznać należy, iż wezwanie Wojewody z dnia (...) lipca 2006 r. skierowane do Prezydenta Miasta było w całości pozbawione podstaw. Termin do wydania aktu nadzoru rozpoczął zatem bieg od dnia doręczenia uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną tj. od (...) lipca 2006 r. i upłynął w dniu (...) sierpnia 2006 r.. Wydanie przez Wojewodę w dniu (...) przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego nastąpiło zatem z naruszeniem 30-dniowego terminu. Uchybienie przez Wojewodę zawitemu terminowi określönemu w przepisie art. 91 ust. 1 SamGminU w zw. z art. 20 ust. 2 PlanZagospU skutkować musiało uchyleniem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 148 oraz art. 152 i 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w pkt I-III sentencji.