Sygn. akt II OSK 759/07

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 września 2007 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Stahl /spr./

Sędzia NSA Jerzy Bujko

Sędzia NSA Leszek Kiermaszek

Protokolant Anna Jusińska

po rozpoznaniu w dniu 11 września 2007r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Miasta Poznań - Rada Miasta Poznania
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Po 733/06
w sprawie ze skargi Miasta Poznań
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego
z dnia 3 października 2006 r. nr PN.II-8.0911-427/06
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyla zaskarżony wyrok
2. uchyla rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II GSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Anna Jusińska
sekretarz sądowy

Sygn. akt II OSK 759/07

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 lutego 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę Rady Miasta Poznania na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 3 października 2006 r., nr PN.II-8.0911-427/06 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że Rada Miasta Poznania w dniu 29 sierpnia 2006 r. podjęła uchwałę nr CI/1149/IV/2006 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje-Łacina" część A. Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność tej uchwały rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 października 2006 r. z uwagi na istotne naruszenie prawa. Wojewoda wskazał, że plan został opracowany w innych granicach niż określone uchwałą Rady Miasta z dnia 4 września 2004 r., nr LII/555/IV/2004 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje-Łacina". Treść uchwały nr CI/1149/IV/2006 nie pokrywa się w zakresie granic obszaru objętego projektem planu z treścią uchwały nr LII/555/IV/2004. Opracowanie projektu planu w innych granicach niż określone uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia stanowi naruszenie właściwości organów w procesie planistycznym i skutkuje nieważnością uchwały ustalającej plan miejscowy dla danego obszaru. Wojewoda wskazał także, że zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, tereny określone w planie „Rataje-Łacina" część A jako 1U,2U, 4U,5U, 6U, 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW, 7MW i UK przewidziane są jako obszar rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², zaś w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych: symbolami 1U, 2U, 4U, 5U i 6U przewidziano przeznaczenie podstawowe - zabudowę usługową a uzupełniająco urządzenia infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne i parkingi, a na terenie 6U – parkingi wielopoziomowe i obiekty sportowe, symbolami 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW, 7MW przewidziano jako przeznaczenie podstawowe uzupełniające – nieuciążliwe usługi wbudowane w partery budynków oraz w zabytkowym wiatraku typu holenderskiego, symbolem UK przewidziano jako przeznaczenie podstawowe – zabudowę usługową, sakralną, a uzupełniająco lokalizację budowli związanych z kościołem oraz budynków towarzyszących, zieleń, urządzenia infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne i parkingi w zieleni.

Wojewoda stwierdził, że istnieje niezgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje-Łacina" część A z ustaleniami Studium,

Prezydent Miasta nie dokonał uzgodnienia projektu planu z właściwym zarządcą drogi, co stanowi naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, ponadto na załączniku graficznym do uchwały CI/1149/IV/2006 brak potwierdzenia pochodzenia map z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, barwne oznaczenia graficzne tego załącznika są niezgodne z § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a ponadto uchwała nr CI/1149/IV/2006 zawiera błędy redakcyjne.

Na to rozstrzygnięcie nadzorcze skargę wniosła Rada Miasta Poznania zarzucając naruszenie: art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 61 § 1 i 4 kpa przez brak umożliwienia organowi gminy uczestnictwa w postępowaniu nadzorczym, art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 91 ustawy o samorządzie gminnym poprzez zastosowanie wadliwej podstawy prawnej w rozstrzygnięciu nadzorczym, art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez brak uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że zapisy planu nie są zgodne ze Studium oraz ze zmianami do tego Studium i błędne zastosowanie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 9 tej ustawy w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz art. 16 ust. 1, a ponadto naruszenie art. 17 pkt 7 lit. d w/w ustawy, art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z powyższych przyczyn Rada Miasta Poznania wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając swoje stanowisko skarżąca Rada wskazała, że Wojewoda uniemożliwił jej czynny udział w postępowaniu nadzorczym, nie informując jej na czym polegają i czego dotyczą jego wątpliwości, a samo rozstrzygnięcie powinno zostać wydane na podstawie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie jak to uczyniono - na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem skarżącej rozstrzygnięcie to nie zawiera właściwego uzasadnienia prawnego. Ponadto Rada Miasta wskazała, że nie naruszono właściwości organów – dla poszczególnych

fragmentów obszarów, o których mowa w § 1 ust. 3 uchwały nr LII/555/IV/2004 z dnia 14 września 2004 r. może następować odrębne opracowanie i uchwalanie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda tej uchwały w trybie nadzoru nie zakwestionował. Rada Miasta uchwaliła plan w zakresie mniejszym niż wskazywała na to uchwała o przystąpieniu, z obawy przed zatrzymaniem procedury planistycznej, co do określonego obszaru. Podział procedury na dwie części nie uchybia wymaganemu trybowi, sporządzanie planu etapami (w ramach jednej całości) można bowiem wywieść z upoważnienia rad gmin do decydowania o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu. Dlatego sporządzenie miejscowego planu dla części obszaru mieszczącego się w granicach określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu nie stanowi naruszenia przepisów prawa. Zdaniem Rady Miasta nie doszło również do naruszenia przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ocena zgodności planu miejscowego ze studium leży po stronie organów gminy, zarzuty Wojewody w tym zakresie stanowią ograniczenie samorządności organów gminy i są próbą ingerencji w jej politykę przestrzenną. Ponadto Rada Miasta stwierdziła, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został sporządzony zgodnie z ustaleniami Studium, a przepisy nie przewidują konieczności powtórzenia w sposób identyczny formy graficznej i językowej zapisu Studium. Zgodność planu i studium powinna polegać na uszczegółowieniu w planie kierunku polityki przestrzennej gminy wyrażonej w studium, plan nie musi natomiast dokładnie odwzorowywać zapisów studium. W odniesieniu do obszarów oznaczonych w planie miejscowym symbolami 1U,2U, 4U,5U, 6U, 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW, 7MW i UK przeznaczonych jako obszary rozmieszczenia obiektów handlowych wskazano, iż studium zakłada tą funkcję jako dominującą, a nie wyłączną. Zdaniem skarżącej Zarząd Dróg Miejskich nie jest upoważniony do uzgadniania w rozumieniu art. 17 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do opracowywania planu wykorzystano kopię mapy zasadniczej w skali 1:500 z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, której aktualność została potwierdzona pieczęcią i podpisem osoby uprawnionej. Zarzut dotyczący użycia na rysunku oznaczeń barwnych niezgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury jest zaś niezasadny, w projekcie planu miejscowego dopuszczalne jest stosowanie uzupełniających, mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,

odpierając zarzuty skargi i podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalając skargę Rady Miasta Poznania wskazał, że rada gminy może uchwalać plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu, który wydzieli do takiego opracowania i nie ma obowiązku jednorazowo opracowywać i uchwalać planu dla całego terenu danej miejscowości, a w toku prac planistycznych może dokonywać zmian, co do obszaru objętego przyszłym planem a nawet wycofać się z inicjatywy planistycznej. Jednakże zmian w ustaleniach obszaru objętego przystąpieniem do sporządzania planu może dokonać wyłącznie w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego lub poprzez uchylenie tej uchwały. Naruszenie właściwości organów gminy w zakresie planowania przestrzennego jest istotnym naruszeniem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W sprawie niniejszej Rada Miasta w dniu 4 września 2004 r podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje-Łacina", obejmując planem obszar ok. 167 ha położony pomiędzy ulicami: Jana Pawła II, abpa Antoniego Baraniaka, Inflancką i Bolesława Krzywoustego wraz z terenami tych ulic, dworcem komunikacji miejskiej przy rondzie Rataje. W uchwale stwierdzono, że dla poszczególnych fragmentów obszaru może następować odrębne opracowywanie i uchwalanie częściowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała w sprawie miejscowego planu część A obejmuje jedynie obszar o pow. ok. 60 ha pomiędzy ulicami: Milczańską, Inflancką, Bolesława Krzywoustego i Jana Pawła II, torami tramwajowymi wraz z terenami tych ulic i dworcem przy rondzie Rataje. Obszar objęty uchwałą (część A) nie odpowiada obszarowi określonemu w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu. Granice obszaru objętego planem zostały określone przez Prezydenta Miasta, któremu powierzono wykonanie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Zmiana obszaru przez organ sporządzający projekt w stosunku do granic określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu jest naruszeniem właściwości organów gminy, o której mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd oddalił zarzut skargi dotyczący błędnego powołania w uzasadnieniu rozstrzygnięcia przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ z treści uzasadnienia wynika, iż faktycznie argumentacja dotyczy art. 14 ust. 1 i 2 tej ustawy. Następnie Sąd I instancji stwierdził, że nie jest trafny pogląd organu nadzoru, iż uchwała z dnia 29 sierpnia 2006 r., jest nieważna z tej

przyczyny, iż narusza zasady sporządzania planu, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy (część A) określa obszar rozmieszczenia obiektów handlowych, nie naruszając art. 9 ust. 4 w/w ustawy. Przewidziana na tym obszarze inna zabudowa, czy przeznaczenie nie stanowi podstawy do uznania, że plan narusza zasady zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium, zgodność ta polega bowiem na uszczegółowieniu planem kierunku polityki wyrażonej w studium. W planie określono dopuszczalne rozmieszczenie obiektów handlowych (uchwałą Rady Miasta z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie zmiany studium) na obszarze, którego funkcją dominującą – a nie wyłączną jest taka zabudowa, pozostałe tereny mogą być zatem przeznaczone pod innego rodzaju zabudowę.

Ponadto Sąd wskazał, że organem właściwym do sporządzenia planu miejscowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a procedura uchwalania miejscowego planu przewiduje uzgodnienie projektu z właściwym zarządcą dorgi, jednakże zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r, Ne 204, poz. 2086 ze zm.) w granicach miast na prawach powiatu zarządcą dróg publicznych z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest prezydent miasta. Prezydent Miasta nie ma więc obowiązku uzgodnienia projektu panu, skoro jest zarządcą dróg na terenie miasta. Brak uzgodnienia, o którym mowa w art. 17 ust. 7 pkt d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi zatem istotnego naruszenia trybu sporządzania planu. Sąd wskazał także, że brak jest podstaw do uznania, że rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały został sporządzony niezgodnie z wymogami określonymi w art. 16 ust. 1 ustawy, skoro został sporządzony z wykorzystaniem urzędowe kopii mapy zasadniczej, procedura planistyczna nie wymaga potwierdzenia na załączniku graficznym pochodzenia mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zdaniem Sądu I instancji organ nadzoru niesłusznie stwierdził, że teren dworca autobusowego nie może stanowić drogi wewnętrznej oznaczonej kolorem jasnoszarym. Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 61 § 4 kpa w zw. z art. 91 ust. 5 o samorządzie gminnym Sąd wskazał, że zawiadomienie Rady Miasta o wszczęciu postępowania nadzorczego spełnia wymogi tego przepisu.

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego braku uzasadniania prawnego i błędnej podstawy rozstrzygnięcia nadzorczego Sąd wskazał, że rozstrzygnięcie zawiera konieczne elementy a podstawa prawna jest prawidłowa. Uchybieniem jest jedynie to, że organ nadzoru nie wskazał przepisu art. 28 ustawy o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże uchybienie to nie ma istotnego wpływu na wynik sprawy. Mając na uwadze powyższe rozważania Sąd stwierdził naruszenie właściwości organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego i skargę Rady Miasta Poznania oddalił.

W skardze kasacyjnej Rady Miasta Poznania wniesiono o uchylenie wyroku w całości, rozpoznanie skargi i uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z dnia 3 października 2006 r. w całości oraz o zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania I i II instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego; zarzucając naruszenie prawa materialnego – art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 28 i 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ich niewłaściwe zastosowanie oraz art. 4 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607) przez niewłaściwe jego zastosowanie – niezastosowanie przepisu prawa, który powinien być zastosowany.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pełnomocnik skarżącej podniosła, że Sąd I instancji uznał za niezasadne większość zawartych w rozstrzygnięciu nadzorczym zarzutów organu nadzoru, jednakże przyjął, że uchwała została wydana z naruszeniem właściwości organów gminy, ponieważ dokonana przez organ sporządzający projekt planu miejscowego zmiana obszaru w stosunku do granic określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu jest naruszeniem właściwości organów gminy, o której mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tymczasem zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną, w § 1 ust. 3 tej uchwały (o przystąpieniu do sporządzania planu, z dnia 14 września 2004 r., LII/555/IV/2004) Rada Miasta przesądziła o tym, że dla poszczególnych fragmentów obszaru objętego tą uchwałą może następować odrębne opracowanie i uchwalanie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, natomiast załącznik graficzny do uchwały określał tylko zewnętrzne granice obszaru „Rataje-Łacina" (§ 1 ust. 5 uchwały). Uchwała ta została poddana nadzorowi Wojewody, który jej nie zakwestionował, zatem jako zgodna z prawem jest wiążąca dla organów gminy i nie mogła być także kwestionowana przez organ nadzoru w rozstrzygnięciu dotyczących uchwały z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje-Łacina" część A. Etapowe sporządzanie planu miejscowego należy ponadto do wyłącznej kompetencji gminy i decyzja taka została podjęta z obawy przed wstrzymaniem procedury planistycznej w zakresie całego obszaru objętego planem. Granice terenu, którego dotyczyć miało etapowe

uchwalanie planu określono na mapie stanowiącej załącznik do uchwały, a Rada Miasta uchwaliła plan w zakresie mniejszym niż wskazywała na to uchwała o przystąpieniu – w obszarze wytyczonych granic. Na skutek podziału procedury na dwie części nie doszło do uchybienia trybu, bowiem organy właściwe do opiniowania i uzgadniania planu jak i osoby zainteresowane jego zagospodarowaniem byli poinformowani o takim kształcie projektu a organ sporządzający plan działał w granicach umocowania uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu. W skardze kasacyjnej wskazano ponadto, że skoro władztwo planistyczne gminy obejmuje możliwość decydowania (poza przypadkami, gdy sporządzenie planu jest obowiązkowe) o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz możliwość wycofania się z inicjatywy planistycznej, to tym bardziej rada gminy może podejmować w tych sprawach uchwały, które treściowo mieszczą się w spektrum pomiędzy podjęciem a niepodjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też wycofaniem się z inicjatywy planistycznej. W tym zakresie mieści się uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu dla obszaru, z zastrzeżeniem opracowania i uchwalenia planu etapami. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego posiada zapis pozwalający na odrębne opracowywanie i uchwalanie częściowych planów miejscowych. Fakt, iż załącznik graficzny nie określa granic poszczególnych fragmentów obszaru, dla których mogło następować odrębne opracowywanie i uchwalanie planów częściowych, nie może zdaniem skarżącej prowadzić do wniosku, że sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego dla obszaru „Rataje-Łacina" część A nastąpiło z naruszeniem prawa i to naruszeniem istotnym, skoro wobec braku przepisów dotyczących sposobu etapowania planu, czy zakazu, rada gminy posiada w tym zakresie swobodę działania. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego społeczności lokalne mają w zakresie określonym prawem pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Natomiast Sąd I instancji uzależnił możliwość etapowania planu od spełnienia warunków nieprzewidzianych w ustawie. Plan został sporządzony tylko dla części obszaru wskazanego w uchwale o przystąpieniu, ale w obszarze wytyczonych granic, nie można zatem zarzucić naruszenia właściwości organów w zakresie trybu sporządzania planu prezydentowi Miasta, który został na podstawie § 1 ust. 3 uchwały o przystąpieniu upoważniony do wykonania uchwały, przewidującej uchwalanie planu w częściach – w obrębie ustalonych w niej „zewnętrznych" granic obszaru objętego procedurą planistyczną. Uznanie przez Sąd, że doszło do naruszenia właściwości

organów stanowi naruszenie art. 28mw zw. z art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Naczelny Sąd Administracyjny w myśl art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153,poz.1270 ze zm.,dalej w skrócie P.p.s.a.) rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej .Skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy, choć nie wszystkie jej zarzuty mogą być uznane za zasadne , w tym zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wskazany przepis stanowi w ust. 2, że społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy a w ust. 4 że kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą być zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Powołanych przepisów Sąd I instancji nie naruszył .Z powołanych przepisów EKSL wynika, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania ale w zakresie określonym prawem a organy centralne i regionalne mają możliwość kwestionowania działań społeczności jedynie w zakresie przewidzianym prawem. W stanie prawnym uregulowanym ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r.,Nr 142,poz.1591 ze zm.,dalej w skrócie u.s.g.) i ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80,poz.717 ze zm.,dalej w skrócie u.p.z.p.)Wojewoda podejmując czynności nadzorcze i poddając kontroli zaskarżoną uchwałę ,działał w zakresie ustawowo przyznanych mu kompetencji i w formie przez prawo przewidzianej.

Kolejny zarzut dotyczy naruszenia prawa przez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 91 ust. 1 u.s.g. jako podstawy rozstrzygnięcia nadzorczego w sytuacji gdy w odniesieniu do aktów planowania miejscowego naruszenia skutkujące nieważnością określonej uchwały zostały określone bardziej szczegółowo w przepisie art. 28 u.p.z.p. i to ten przepis powinien stanowić podstawę tego rozstrzygnięcia. W rozpoznawanej sprawie wymagają zatem rozważenia relacje pomiędzy powołanymi przepisami u.s.g i u.p.z.p. Przepis art. 28 u.p.z.p. jest przepisem szczególnym, późniejszym. Niewątpliwie zatem powinien stanowić podstawę działań nadzorczych podejmowanych przez Wojewodę w stosunku do określonych uchwał .Powołany przepis doprecyzowuje kompetencje nadzorcze wojewody, określone w przepisie art. 91 ust. 1 u.s.g. Nie można jednak uznać , że regulacja zawarta w przepisie art. 28 u.p.z.p. , dająca

wojewodzie możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w razie stwierdzenia określonych naruszeń prawa wyłącza ogólnie zakreślone w art. 91 ust. 1 u.s.g. kompetencje wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem. Pełna podstawa rozstrzygnięć nadzorczych w zakresie dotyczącym uchwał podejmowanych w procesie planistycznym powinna zawierać wskazanie obu omawianych przepisów – art. 91 ust. 1 u.s.g. i art. 28 u.p.z.p.. Powołanie tylko jednego z nich nie może być jednak uznane na błędne w takim stopniu który mógłby prowadzić do uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego, zwłaszcza gdy w jego uzasadnieniu zarzucane naruszenia prawa są doprecyzowane z powołaniem się na przepis art. 28 u.p.z.p.

Za zasadny należy natomiast uznać zarzut naruszenia art. 91 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 14 u.p.z.p. Problem prawny jaki powstaje na tle tego zarzutu sprowadza się do kwestii dopuszczalności etapowego opracowywania planu miejscowego w sytuacji gdy uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu dla określonej części gminy określa w załączniku granice całego obszaru objętego uchwałą a jednocześnie zawiera postanowienie o możliwości odrębnego opracowywania i uchwalania częściowych miejscowych planów zagospodarowania dla poszczególnych fragmentów obszaru wskazanego w uchwale i w załączniku. Wprawdzie zarzut skargi wskazuje na niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 14 u.p.z.p. ale jego uzasadnienie w zasadzie dotyczy błędnej wykładni tego przepisu. Rada gminy ma swobodę decydowania o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (poza nielicznymi przypadkami gdy istnieje obowiązek uchwalenia planu) i o obszarze objętym planem. Nie musi uchwalać planu dla całego obszaru gminy, objęte planem mogą być też części obszaru gminy. W orzecznictwie sądowym wyrażony był już pogląd o dopuszczalności etapowego uchwalania planu w sytuacji gdy możliwość taka została przewidziana w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu a granice planów częściowych zostały określone w załączniku. W rozpoznawanej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu zawiera w § 1 ust. 3 postanowienie, w myśl którego dla poszczególnych fragmentów obszaru dla obszaru „Rataje-Łacina " może następować odrębne opracowanie i uchwalanie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w załączniku granic tych odrębnych planów nie zakreślono.

Przepis art.14 stanowi, że integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Taki załącznik uchwała Nr LII/555/IV/2004 z dnia 14 września 2004 r.o przystąpieniu do sporządzenia

miejscowego planu dla obszaru „Rataje-Łacina " posiadała. Kwestię znaczenia prawnego braku wydzielenia w załączniku granic planów częściowych należy rozważać w nawiązaniu do art.17 u.p.z.p. Podstawę oddalenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały z dnia 3 października 2006 r. stanowiło stwierdzenie naruszenia właściwości rady gminy do decydowania o obszarze objętym uchwalonym planem. Uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje- Łacina " w Poznaniu Rada Miasta Poznania zadecydowała o tym obszarze, jednocześnie wprost postanawiając o możliwości odrębnego opracowania i uchwalania częściowych planów dla obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do prac planistycznych. Prezydent Miasta opracowując projekt planu „Rataje - Łacina A", obejmujący tylko część obszaru „Rataje – Łacina" miał do tego upoważnienie Rady. W myśl art. 17 wójt, burmistrz, prezydent miasta po podjęciu przedmiotowej uchwały dokonał czynności określonych w punktach 1 – 3 w oparciu o uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu. W tym zakresie nie naruszył zatem właściwości Rady, podstawę jego działań stanowiła uchwała. Kompetencje organów wykonawczych gminy określone są dopiero od punktu 4 art. 17 u.p.z.p. stanowiącego o sporządzaniu projektu planu .

W tej sytuacji stanowisko Sądu I instancji należy uznać za błędne, przyjmując że w sytuacji gdy rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określi jego granice a jednocześnie przewidzi możliwość uchwalania częściowych planów dla tego obszaru to opracowanie .przez organ wykonawczy gminy projektu planu częściowego a następnie jego uchwalenie przez radę , nie wiąże się z naruszeniem jej właściwości.

Z uwagi na charakter zarzutów skargi kasacyjnej były podstawy do uchylenia wyroku i merytorycznego rozpoznania skargi. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał za zasadne większość pozostałych zarzutów skargi Rady Miasta Poznań .Analiza akt sprawy potwierdza prawidłowość tych ustaleń. Zarzuty Gminy dotyczące błędnej oceny zgodności uchwalonego planu ze Studium oraz naruszenia zasad jego sporządzania, o których mowa w art. 28 u.p.z.p. muszą być uznane za zasadne .Zasadny jest także zarzut odnoszący się do wskazanego przez Wojewodę braku uzgodnienia planu z Zarządem Dróg Miejskich w związku ze statusem i kompetencjami Prezydenta Miasta sprawiającymi, że jako zarządca dróg gminnych nie ma on obowiązku uzgodnienia projektu planu.Za zasadne należało uznać także zarzuty skargi dotyczące wadliwego przyjęcia przez Wojewodę że rysunek planu sporządzono z naruszeniem prawa i

błędnego przekonania, że na załączniku graficznym należy potwierdzać pochodzenie mapy z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a także zarzuty dotyczące przyjęcia w planie, że teren dworca autobusowego przeznaczony jest na drogi wewnętrzne i powinien być oznaczany kolorem jasnoszarym.

Za zasadny należy uznać także zarzut naruszenia przez Wojewodę „odpowiednio stosowanego" przepisu art. 61 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego. Powiadamianie organu który podjął uchwałę lub zarządzenie o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może być traktowane w sposób tak formalny jak przyjął Sąd .Wprawdzie organ nadzoru nie ma ustawowego obowiązku wyjaśniania na tym etapie wszystkich wątpliwości prawnych i faktycznych, ale nie może też wymogu powiadamiania traktować w sposób tak formalistyczny. Po to powiadamia się gminę o wszczęciu postępowania nadzorczego by mogła w nim uczestniczyć m.in. składając wyjaśnienia. Zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego Wojewoda nie musi szczegółowo wskazywać i rozważać wszystkich wątpliwości i dostrzeganych naruszeń prawa ale powinien je określić choćby ogólnie, dając Radzie w ten sposób możliwość złożenia wyjaśnień, w wyniku których stanowisko Wojewody w odniesieniu do niektórych kwestii mogłoby ulec zmianie.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 188 P.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II OSAC *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Anna Jusińska
sekretarz sądowy