

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu
z dnia 21 maja 2009 r.
II SA/Po 1075/08

Nietezowane

- *Legalis*

Numer 176695

Skład sądu

Aleksandra Łaskarzewska

Edyta Podrazik

Maria Kwiecińska (przewodniczący sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w P. na rozprawie w dniu 21 maja 2009 r. sprawy ze skargi Miasta P. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia 21 października 2008 r. Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

1. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;
2. zasądza od Wojewody W. na rzecz skarżącego kwotę (...) zł; tytułem zwrotu kosztów postępowania;
3. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie może być wykonane.

Uzasadnienie

Rada Miasta Poznania Uchwałą Nr (...) z dnia 16 września 2008 r. przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu (...) - część B. w P. Wojewoda W. rozstrzygnięciem nadzorczym znak (...) z dnia 21 października 2008 r. orzekł o nieważności § 1 ust. 3 powyższej Uchwały.

Zdaniem Wojewody zakwestionowany zapis uchwały przewidujący, iż "dla poszczególnych fragmentów obszaru, o którym mowa w ust. 1, może następować odrębne opracowywanie i uchwalanie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego", pozostawał w sprzeczności z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wskazującym, że integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. W opinii organu nadzoru ustawowa regulacja nakazuje, aby graficzny załącznik, stanowiący część uchwały, określał precyzyjnie granice obszaru objętego zasięgiem prac planistycznych, tak aby możliwe było dokładne określenie terenu, którego dotyczyć mają prace planistyczne, oraz precyzyjne odzwierciedlenie zapisów tekstowych, mówiących o odrębnym opracowywaniu i uchwaleniu planu miejscowego dla poszczególnych fragmentów obszaru objętego projektem planu. Tym samym załącznik graficzny do uchwały powinien określać granice opracowywania poszczególnych jego fragmentów, a nie jedynie - jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie - zarysowanie całego terenu objętego planem, bez oznaczenia granic opracowania poszczególnych fragmentów. Ponadto, zdaniem Wojewody, dopuszczono się naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez zaniechanie opracowania przez Prezydenta Miasta Poznania analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze złożyła w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu Rada Miasta P., w imieniu której występował radca prawny Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w P., któremu pełnomocnictwa udzielił Przewodniczący Rady Miasta P. W skardze zarzucono rozstrzygnięciu nadzorcemu naruszenie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1, 2 i 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarżąca domagała się uchylenia w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Zdaniem Rady Miasta Wojewoda wadliwie uznał, iż w przypadku zawarcia w części tekstowej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisu stwierdzającego, że dla poszczególnych fragmentów obszaru objętego uchwałą może następować odrębne opracowywanie i uchwalenie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, załącznik graficzny uchwały musi wskazywać dokładne granice obszarów, których dotyczą poszczególne etapy uchwalania planu. W ocenie skarżącej Rada Miasta ma prawo uchwalić plany częściowe w obszarze wytyczonym na załączniku graficznym granic, o ile nie dokonuje korekty granic wykraczające poza obszar wyznaczony w uchwale. Podkreślono, że uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mieści się w granicach ustawowego upoważnienia rad gminy do decydowania o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i stanowi materię objętą władztwem planistycznym gminy. Oznacza to, że Rada ma prawo również decydować, czy uchwalanie planu ma odbywać się etapami. Wskazano także, iż konieczność wydzielenia mniejszych fragmentów obszaru do celu opracowania planów częściowych wynika z przeprowadzonych analiz, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz stwierdzono, że wydzielenie poszczególnych części obszaru wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do uchwalenia planów miejscowych dla wszystkich części nie naruszy przebiegu procedur planistycznych ani nie naruszy interesów prawnych adresatów

tych aktów prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda W. podtrzymał swoje stanowisko i wniósł o jej oddalenie. W ocenie organu nadzoru rada gminy obowiązana jest dokładnie określić obszar objęty projektem planu, zaś integralną częścią takiej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający jego granice; gdyby ustawodawca chciał dopuścić możliwość tzw. "etapowania" procesu uchwalania planu miejscowego dla określonego obszaru, to w przepisie art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewne by to zagadnienie w powołanym przepisie uregulował.

Podczas trwania rozprawy sądowoadministracyjnej w dniu 21 maja 2009 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczas prezentowane stanowisko, z tym że pełnomocnik organu nadzoru stwierdził, iż Wojewoda W. nie kwestionuje możliwości sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego etapami, ale taka sytuacja powinna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej stanowiącej obligatoryjny załącznik do przedmiotowej uchwały i w załączniku tym poszczególne "etapy" powinny być graficznie określone.

Wojewódzki Sad Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Istotą toczącego się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu sporu była kwestia stwierdzenia czy rada gminy jest uprawniona do etapowego opracowywania planu miejscowego w sytuacji gdy uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu dla określonej części gminy zakreśla w załączniku graficznym jedynie granice całego obszaru objętego uchwałą, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości odrębnego opracowywania i uchwalania częściowych miejscowych planów zagospodarowania dla poszczególnych fragmentów obszaru wskazanego w uchwale i w załączniku.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy posiada władztwo planistyczne w gminie, a więc pozostaje jedynym organem władnym dla sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Korzystanie z powyższego władztwa co do zasady nie jest obwarowane ograniczeniami - rada gminy, z nielicznymi wyjątkami, korzysta ze swobody decydowania o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i o obszarze objętym planem. Przystąpienie do sporządzenia planu musi zostać poprzedzone podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w której to uchwale określa się w sposób tekstowy granice obszaru objętego projektowanym planem. Jednocześnie, jak wskazuje art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierają postanowień uniemożliwiających radzie gminy podjęcie uchwały przewidującej możliwość uchwalenia częściowego planu miejscowego dla mniejszych terenów, o ile mieszczą się one w granicach określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2007 r. sygn. akt II OSK 759/07, którego stanowisko skład orzekający popiera, w sytuacji gdy rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określi jego granice i jednocześnie dopuści 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 oraz nie stanowi naruszenia przepisów prawa.

W przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu stwierdzała, w § 1 ust. 3, że opracowanie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu (...) - część B. w P. może następować odrębnie dla poszczególnych fragmentów tego obszaru. Równocześnie załącznik graficzny, stanowiący integralną część uchwały, został ograniczony do wskazania całego obszaru objętego pracami planistycznymi, bez zakreślenia terenów, które miałyby zostać objęte planami częściowymi. W świetle przedstawionego powyżej poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazać należy, że rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której załącznik graficzny zakreśla cały obszar objęty uchwałą, bez sprecyzowania obszarów, dla których przewiduje się poszczególne etapy uchwalania planu. Rada Miasta P. w uchwale z dnia 16 września 2008 r. prawidłowo zakreśliła w załączniku graficznym uchwały granice terenu objętego pracami planistycznymi. W ramach powyższego obszaru możliwe jest etapowe uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym Prezydent Miasta P., jako organ wykonawczy gminy, który na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest organem właściwym do sporządzenia projektu planu miejscowego, może prowadzić prace planistyczne dla poszczególnych fragmentów obszaru objętego uchwałą gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu. Podkreślić jednakże należy, że poszczególne etapy uchwalania planu nie mogą naruszyć granic obszaru wytyczonych przedmiotową uchwałą Rady Miasta. Ewentualne wykroczenie, w ramach prowadzonych przez Prezydenta prac planistycznych, poza obszar określony w części tekstowej i graficznej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkowałooby naruszeniem przepisów o właściwości poprzez samowolne zakreślenie przez organ wykonawczy gminy obszaru objętego pracami nad planem.

Reasumując powyższe rozważania wskazać należy, iż zawarcie w uchwale rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwości uchwalania częściowych planów dla obszaru objętego uchwałą, przy jednoczesnym zakreśleniu w załączniku graficznym granic całego terenu objętego uchwałą, nie stanowi naruszenia prawa oraz nie wiąże się z naruszeniem właściwości rady gminy.

Mając powyższe na względzie Sąd na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia 22 października 2008 r. i orzekł co do uchyłonego wykonalności aktu nadzoru (pkt 1 i 3). O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 wymienionej ustawy (pkt 2).

