

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu
z dnia 2 lipca 2009 r.
IV SA/Po 318/09

Nietezowane

- *Legalis*

Numer 343883

Skład sądu

Bożena Popowska (przewodniczący sprawozdawca) Ewa Makosz-Frymus
Izabela Kucznerowicz

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 2 lipca 2009 r. sprawy ze skargi Rady Miasta P. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia (...) lutego 2009 r., nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,
2. zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody na rzecz Rady Miasta P. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania,
3. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie może być wykonane.

Uzasadnienie

Rada Miasta P. (dalej Rada Miasta) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.- dalej SamGminU) i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.- dalej PlanZagospU) podjęła uchwałę z dnia (...) lutego 2009 r., nr (...) (dalej Uchwała) o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Park G." w P. W części tekstowej Uchwały precyzyjnie określono granice obszaru, objętego planem i wskazano, że granice te oznaczono na rysunku, stanowiącym załącznik graficzny do Uchwały (§ 1 ust. 2 i 3 Uchwały). Wskazano, że opracowanie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może następować odrębnie dla poszczególnych fragmentów tego obszaru (§ 3 Uchwały).

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia (...) lutego 2009 r., nr (...) na podstawie art. 91 ust. 1 SamGminU orzekł o nieważności § 3 Uchwały. Zdaniem Wojewody, zakwestionowany zapis Uchwały pozostawał w sprzeczności z treścią art. 14 PlanZagospU. Z żadnego przepisu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika możliwość opracowywania ani uchwalania planów odrębnie dla poszczególnych fragmentów terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko, o ile prawo je do tego upoważnia. Treść art. 14 PlanZagospU jest jednoznaczna i nie daje podstaw do tzw. "etapowania". Brak podstaw prawnych do uzupełniania merytorycznej zawartości tego przepisu dodatkowymi elementami, których ustawodawca nie zapisał, a więc nie dopuścił. Takie stanowisko jest szczególnie uzasadnione w przypadku tak sformalizowanej procedury, jaką jest opracowywanie przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (k. (...)-(...) akt administracyjnych).

Dnia (...) marca 2009 r. Rada Miasta podjęła na podstawie art. 98 ust. 3 SamGminU uchwałę nr (...) o zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia (...) lutego 2009 r., nr (...) Wojewody. Skargę z dnia 27 marca 2009 r. na owo rozstrzygnięcie nadzorcze złożyła w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu Rada Miasta P., w imieniu której występowała radca prawny Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w P., a której pełnomocnictw udzielili Wiceprzewodniczący Rady Miasta P. i Prezydent Miasta P. W skardze zarzucono zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorczemu naruszenie: art. 91 SamGminU; art. 14 ust. 1, 2 i 5 i art. 15 ust. 1 PlanZagospU; art. 91 ust. 5 w zw. z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.- dalej KPA). Skarżąca domagała się uchylenia w całości zaskarżonego aktu nadzoru i zasądzenia kosztów postępowania.

Zdaniem Rady Miasta, ma ona prawo uchylać plany częściowe w obszarze wytyczonym na załączniku graficznym granic, o ile nie dokonuje korekty granic wykraczającej poza obszar wyznaczony w uchwale. Uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mieści się w granicach ustawowego upoważnienia rady 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. Konieczność wydzielenia mniejszych fragmentów obszaru w celu opracowania planów częściowych wynika z przeprowadzonych analiz (art. 14 ust. 5 PlanZagospU). Wydzielenie poszczególnych części obszaru wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych dla wszystkich części nie naruszy przebiegu procedur planistycznych ani nie naruszy interesów prawnych adresatów tych aktów prawa miejscowego. Pełnomocnik Rady Miasta wskazała bogate orzecznictwo zarówno

Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia: 11 września 2007 r., II OSK 759/07; 9 października 2007 r., II OSK 1086/07) jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (z 12 lutego 2008 r., II SA/PO 630/07; 22 kwietnia 2008 r., II SA/PO 582/07).

Rada Miasta podnosi także, iż art. 91 ust. 5 SamGminU nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów KPA do postępowania nadzorczego. Odpowiednie stosowanie KPA winno obejmować, co najmniej obowiązek powiadomienia gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i stosowanie przepisów o postępowaniu wyjaśniającym, gwarantującym gminie czynny udział w tym postępowaniu. W niniejszym postępowaniu brak umożliwienia Stronie udziału w postępowaniu nadzorczym ma kluczowe znaczenie dla wydanego rozstrzygnięcia (k. (...)-(...) akt sądowych).

W odpowiedzi na skargę Wojewoda podtrzymał swe stanowisko i wniósł o oddalenie skargi (k. (...)-(...) akt sądowych).

Wojewódzki Sąd 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, 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.

Przystępując do szczegółowych wyjaśnień, Sąd stwierdza, iż podziela poglądy prawne wyrażone w skardze, a także zaprezentowane w szeregu wyroków sądów administracyjnych dotyczących opracowania planów miejscowych, w tym zwłaszcza wyroki WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2009 r.: II SA/PO 1075/08; II SA/PO 1076/08; II SA/PO 1077/08; II SA/PO 1078/08; II SA/PO 1079/08; II SA/PO 1080/08. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy posiada władztwo planistyczne w gminie, a więc pozostaje jedynym organem władnym dla sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Korzystanie z tego 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 PlanZagospU, integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Przepisy ustawy 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., II OSK 759/07, którego stanowisko skład orzekający podziela, 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 i nie stanowi naruszenia przepisów prawa.

W niniejszej sprawie § 3 Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdza, że opracowanie i uchwalenie planu może następować odrębnie dla poszczególnych fragmentów tego obszaru. Równocześnie załącznik graficzny, stanowiący integralną część Uchwały, wskazuje cały obszar objęty pracami planistycznymi, bez zakreślenia terenów, które miałyby zostać objęte planami częściowymi. W świetle przedstawionego poglądu NSA 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 w uchwale z dnia 10 lutego 2009 r. prawidłowo zakreśliła w załączniku graficznym granice terenu objętego pracami planistycznymi. W ramach tego obszaru możliwe jest etapowe uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym Prezydent Miasta, jako organ wykonawczy gminy, który na podstawie art. 15 ust. 1 PlanZagospU 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 należy, że dla ważności przyszłych uchwał o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego konieczne jest, by poszczególne etapy uchwalania planu nie naruszały granic obszaru wytyczonych Uchwałą. 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, skutkowałoby naruszeniem przepisów o właściwości poprzez samowolne zakreślenie przez organ wykonawczy gminy obszaru objętego pracami nad planem.

Wojewoda błędnie uznał, że § 3 uchwały istotnie narusza prawo w rozumieniu art. 91 ust. 1 SamGminU; nie doszło także do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego ani do naruszenia właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 PlanZagospU). Argument, podniesiony dopiero w odpowiedzi na skargę, że "P. jest jedyną gminą w Polsce dla której ustawodawca nie był w stanie opracować prawa umożliwiającego skuteczne działanie w ww zakresie" (k. (...)) akt sądowych) należy postrzegać jako argument ze sfery celowości działania organów planistycznych (ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązuje w całej Polsce). Nadzór nad samorządem terytorialnym, w rozumieniu art. 171 ust. 1 Konstytucji RP i art. 90 ust. 1 SamGminU, ograniczony został do nadzoru z punktu widzenia legalności, nie zaś celowości (w tym wypadku- wyboru metody uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego). O tym, czy

metoda etapowego uchwalania planów okaże się być skuteczniejsza, niż metoda jednolitego uchwalania planów, okaże się w dostatecznie długim okresie. Ocena w tej materii nie mieści się jednak w zakresie nadzoru, o którym mowa w art. 90 ust. 1 SamGminU.

Podsumowując, Sąd podziela utrwalony w orzecznictwie pogląd, że rada gminy jest uprawniona do etapowego opracowywania planu miejscowego, gdy uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu dla określonej części gminy określa w załączniku graficznym jedynie granice całego obszaru objętego uchwałą, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości odrębnego opracowywania i uchwalania częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych fragmentów obszaru wskazanego w uchwale i w załączniku.

Trafnie Skarżąca wskazuje na naruszenie art. 91 ust. 5 SamGminU w zw. z art. 61 § 1 i 4 KPA przez brak umożliwienia Jej uczestnictwa w postępowaniu nadzorczym. W uchwale 7 Sędziów z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie przepisów postępowania, które może mieć wpływ na wynik sprawy. Wojewoda wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały dnia (...) lutego 2009 r. (k. (...) akt adm.), a rozstrzygnięcie nadzorcze wydał już po dwóch dniach (...) lutego 2009 r., (w którym to dniu doręczono organowi gminy owo zawiadomienie bezsporne k. (...) akt adm.). Tym samym uniemożliwił w praktyce udział Rady Miasta w postępowaniu nadzorczym. Odpis Uchwały z dnia (...) lutego 2009 r. doręczono Wojewodzie prawidłowo dnia 16 lutego 2009 r. (k. (...)-(...) akt adm.), a trzydziestodniowy termin dla wydania rozstrzygnięcia nadzorczego upływał po kolejnych 23 dniach od dnia wszczęcia postępowania nadzorczego dnia 18 marca 2009 r. o północy (art. 91 ust. 1 zd. 2 SamGminU). Ani charakter Uchwały (prowadzącej do podjęcia kolejnych kroków w długotrwałej procedurze planistycznej art. 15 w zw. art. 17 PlanZagospU), ani długość okresu dla ewentualnego wydania aktu nadzoru, nie przemawiały za zakończeniem postępowania nadzorczego już po dwóch dniach od jego wszczęcia, co skutkowało in casu pozbawieniem Rady Gminy udziału w postępowaniu. Zawiadamianie organów jednostek samorządu terytorialnego o wszczęciu postępowania nadzorczego i ich udział w tym postępowaniu, nie może być pozbawione znaczenia prawnego. Celem zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego jest przede wszystkim danie organowi jednostki samorządu terytorialnego możliwości udziału w tym postępowaniu poprzez umożliwienie złożenia dodatkowych informacji i wyjaśnień (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 r., II OSK 466/07). Zawiadomienie z dnia 23 lutego 2009 r. nie zawiera jakichkolwiek informacji, pozwalających Radzie Gminy na odniesienie się do wątpliwości i dostarczanych przez Wojewodę naruszeń prawa. Wojewoda zawiadamiając o wszczęciu postępowania winien choćby ogólnie określić te wątpliwości i naruszenia prawa, by dać Radzie Gminy możliwość złożenia wyjaśnień (art. 91 ust. 5 SamGminU w zw. z art. 8 i art. 10 § 1 KPA). Przestrzeganie tych gwarancji znajduje szczególne uzasadnienie w konstytucyjnej ochronie samodzielności jednostek samorządu (art. 165 ust. 2 w zw. z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Przy sprawowaniu nadzoru, wojewoda winien starannie przestrzegać nie tylko prawa materialnego, lecz i prawa procesowego, określającego sposób sprawowania nadzoru (P. Chmielnicki "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce" W. Pr. rok 2006, str. 162-163, 165). Uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W wyroku z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97- OTK rok 1998, Nr 3, poz. 31 Trybunał Konstytucyjny wskazał na szczególne ograniczenia ustawodawcy w sytuacji naruszenia zasady samodzielności gminy, w zakresie wykonywania zadania własnego gminy. Z takowymi ograniczenia- zwłaszcza z punktu widzenia zasady proporcjonalności- winien liczyć się organ, przy wykonywaniu nadzoru (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 91 ust. 1 SamGminU; uzasadnienie wyroku NSA z 6 grudnia 2000 r., I SA/GD 2038/99 - OSP rok 2001, Nr 11, poz. 158).

Pogląd o zgodności z prawem etapowego uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, gdy mieści się to w granicach objętych uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu, jest obecnie utrwalonym w orzecznictwie NSA i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (w szczególności wyżej przywołane wyroki NSA i WSA). Na marginesie należy zauważyć, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego wobec uchwały rady gminy w zakresie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego winna być norma prawna, wywiedziona z art. 28 ust. 1 PlanZagospU w zw. z art. 91 ust. 1 SamGminU (wyrok NSA z 11 września 2007 r., II OSK 759/07). Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 148 PostAdmU orzekł jak w sentencji wyroku. O wykonalności rozstrzygnięcia nadzorczego orzeczono na podstawie art. 152 PostAdmU, a o kosztach postępowania na podstawie art. 200 PostAdmU.