

**Podstawa prawna rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały z zakresu planowania przestrzennego**

Wyrok  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu  
z dnia 22 kwietnia 2008 r.  
II SA/Po 582/07

**Teza**

Nie można podzielić stanowiska, iż regulacja z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wyłącza w ogóle kompetencje wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem, określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W takiej sytuacji wskazanie wyłącznie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, przy braku jednoczesnego powołania art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie stanowi naruszenia prawa, które mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy.

- *Legalis*
- *Ustawa o samorządzie gminnym, Art. 91 ust. 1*
- *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 28*

Numer 169157

**Skład sądu**

Aleksandra Łaskarzewska  
Andrzej Zieliński (przewodniczący)  
Wiesława Batorowicz (sprawozdawca)

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi Rady Miasta P. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia (...) r., Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. uchyla rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia (...) r., Nr (...),
- II. zasądza od Wojewody W. na rzecz skarżącego kwotę (...) zł (...) tytułem zwrotu kosztów postępowania,
- III. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie może być wykonane.

**Uzasadnienie**

Wojewoda W. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia (...) r., Nr (...) na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) orzekł o nieważności uchwały Nr (...) Rady Miasta P. z dnia (...) r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

"F.M. - część A" w P. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadniając orzeczenie Wojewoda stwierdził, że na podstawie obowiązujących przepisów prawa nie można sporządzić planu dla poszczególnych części obszaru objętego uchwałą Nr (...) Rady Miasta P. z dnia (...) r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "F.M." w P., których granice nie zostały określone przez radę.

W § 1 ust. 4 uchwały Nr (...) dopuszczono możliwość odrębnego opracowywania i uchwalania częściowych planów miejscowych, ale w załączniku graficznym do tej uchwały rada określiła jedynie jego zewnętrzne granice, nie ustalając granic wyodrębnionej w trakcie sporządzania planu części A.

Ograniczając procedurę uchwalania planu do części A, bez uprzedniego określenia przez radę gminy jej granic, naruszono właściwość organów, co stanowi rażące naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzorczego przedmiotowy plan miejscowy nie jest też zgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P. z (...) r. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem (...) ustalono bowiem przeznaczenie podstawowe obejmujące "zabudowę usługową, w tym w szczególności: usługi nieuciążliwe na rzecz rolnictwa, hotelowe, administracyjne oraz zdrowia", jednak linie rozgraniczające terenu (...) nie pokrywają się z wyznaczonymi w studium kierunkami zagospodarowania przestrzennego jakim są tereny "zabudowane i przewidywane do zabudowy z preferencją dla skoncentrowanej funkcji usług związanych z rolnictwem".

Ponadto, zdaniem Wojewody, w § 3 pkt 1 do 9 części tekstowej planu określono, które z oznaczeń graficznych rysunku planu stanowią obowiązujące ustalenia planu. Na rysunku planu, nie dokonano podziału objaśnień użytych oznaczeń zgodnie z § 3 uchwały na obowiązujące i uzupełniające, co skutkuje brakiem jednoznaczności między tekstem planu, a rysunkiem planu, naruszając w ten sposób § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Skargę do sądu administracyjnego wniosła Rada Miasta P., zarzucając rozstrzygnięciu nadzorcemu naruszenie art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym - poprzez brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i pozbawienie go udziału w postępowaniu, art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym - poprzez brak uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego, art. 91 ustawy o samorządzie gminnym - poprzez przyjęcie, że uchwała Rady Miasta P. narusza prawo, art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) - poprzez wskazanie wadliwej podstawy prawnej, błąd w ustaleniach faktycznych dotyczących zapisów planu, które nie pokrywają się z wyznaczonymi w studium kierunkami zagospodarowania przestrzennego i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - poprzez błędną interpretację przepisu.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda W. wniósł o jej oddalenie i ustosunkował się do zarzutów podniesionych w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. wyrokiem z dnia (...) r., II SA/Po (...) oddalił skargę Rady Miasta P. Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł pełnomocnik Rady Miasta P. Rozpoznający sprawę Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku NSA za uzasadnione uznał zarzuty naruszenia prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię art. 14, art. 15, art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Za błędne uznano w szczególności stanowisko sądu I instancji w przedmiocie naruszenia właściwości organów, skutkujące nieważnością uchwały. NSA podzielił również stanowisko wyrażone w skardze kasacyjnej, dotyczące naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez uznanie, że sporządzony projekt planu jest niezgodny z postanowieniem Studium. Stanowisko takie uznano za przedwczesne, bowiem na tym etapie procesów planistycznych ocena zgodności winna była uwzględnić częściowy charakter planu, a taka ocena może nie potwierdzać tezy o sprzeczności postanowień Studium i uchwalonego planu. NSA wskazał również na konieczność uwzględniania okoliczności konkretnej sprawy przy dokonywaniu oceny czy niepowiadomienie gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego lub zbyt późne powiadomienie stanowi istotne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sąd któremu, skutkiem uchylecia wyroku, sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawną dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Rozpoznając niniejszą sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny związany jest, zatem wykładnią prawa zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z (...) r., (...) wydanym w następstwie skargi kasacyjnej Rady Miasta P.

1. Uwzględniając, więc zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego ocenę, w pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia prawa przez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i to ten przepis powinien stanowić podstawę tego rozstrzygnięcia.

Kluczowe znaczenie w świetle tego zarzutu mają relacje pomiędzy powołanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o samorządzie gminnym. Skoro, bowiem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest w tej sytuacji przepisem szczególnym, to ten przepis powinien stanowić podstawę działań nadzorczych podejmowanych przez Wojewodę w stosunku do określonych uchwał. Art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprecyzowuje, bowiem kompetencje nadzorcze wojewody, określone w przepisie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie można jednak było podzielić stanowiska strony skarżącej, iż regulacja z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącza w ogóle kompetencje wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem, określone w ustawie o samorządzie gminnym. W takiej sytuacji wskazanie wyłącznie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody W. z (...) r., przy braku jednoczesnego powołania art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi naruszenia prawa, które mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy.

2. Odnosząc się w dalszej kolejności do zarzutu naruszenia art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, podzielić należało stanowisko strony skarżącej, co do ciężącego na organie nadzorczym obowiązku uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz w sprawie naruszenia przepisów prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię art. 14, 15 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W skardze do sądu administracyjnego podniesiono m.in., że przepis art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera *expressis verbis* żadnych postanowień na temat dopuszczalności etapowego opracowywania planu miejscowego. Rada gminy ma, więc swobodę decydowania o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i o obszarze objętym planem. Bez wątpliwości etapowe uchwalanie planu jest możliwe 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 Rady Miasta P. z (...) r. o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego "F.M." w P. zawiera w § 1 ust. 4 postanowienie, w myśl którego dla poszczególnych fragmentów obszaru dla obszaru "F.M." może nastąpić odrębne opracowanie i uchwalanie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu, w załączniku do uchwały z (...) r. granic tych odrębnych planów nie określono, ale uchwalony częściowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "F.M.- część A" mieści się w granicach obszaru objętego uchwałą do sporządzenia planu. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził przekonanie, że wykładnia wskazanych przepisów musi uwzględniać także art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz to że Prezydent

podejmował kolejne czynności związane z postępowaniem planistycznym. W myśl art. 17 wójt, burmistrz, prezydent miasta po podjęciu przedmiotowej uchwały dokonał czynności określonych w punktach 1-3 w oparciu o uchwałę do przystąpienia planu. Dopiero zgłoszone wnioski dały podstawę do wyodrębnienia części obszaru do opracowania w oparciu o umocowanie zawarte w tej uchwale.

Na uwzględnienie zasługiwał również zarzut naruszenia art. 15 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez błąd w ustaleniach faktycznych polegających na przyjęciu, że zapisy planu nie są zgodne ze "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P." (uchwała Nr (...) rady Miasta P. z (...) r. oraz ze zmianami tego do Studium (Uchwała Nr (...) z dnia (...) r. Mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie oceny zgodności postanowień częściowego planu z postanowieniami Studium, a w szczególności, że na tym etapie procesów planistycznych ocena zgodności musi uwzględniać częściowy charakter planu, należało uznać, że w świetle postanowień Studium i planu "F.M.- część A" analiza taka nie jest możliwa.

3. Za uprawniony w ocenie Sądu należało uznać również podniesiony w pkt 6 skargi zarzut naruszenia § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Zdaniem Sądu użyte na projekcie rysunku (zatwierdzonym uchwałą z dnia (...) r. zastosowane nazewnictwo i oznaczenie pozwalają na jednoznaczne powiązanie projektu rysunku z projektem tekstu planu miejscowego.

4. Co do podniesionego w pkt 1 skargi zarzutu naruszenia art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i pozbawieniu strony udziału w postępowaniu, Sąd wziął pod uwagę okoliczności rozpoznawanej sprawy. W szczególności uwzględniono - na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny - podniesione w skardze kasacyjnej argumenty, iż wyjaśnienia w kwestii zgodności postanowień Studium i planu czy strony graficznej planu mogłyby być przydatne dla oceny kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, niezależnie, jaka ostatecznie byłaby ta ocena. Reasumując, więc zarzut naruszenia art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zasługiwał na uwzględnienie, bowiem na gruncie omawianej sprawy naruszenie to, mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Podsumowując należy stwierdzić, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło z naruszeniem art. 91 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 14, 15 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z wymienionych przyczyn na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z 2002 r.) należało uwzględnić skargę i uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z (...) r.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

O wykonalności zaskarżonego rozstrzygnięcia orzeczono w oparciu o art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.