

Wyrok z dnia 7 maja 1997 r.
III RN 21/97

Zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego ustalenia koncepcji urbanistycznej i form zabudowy nie mogą być zmieniane bez zachowania ustanowionego trybu wprowadzania zmian do planu.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, przy udziale Prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 7 maja 1997 r. sprawy ze skargi Wojewody S. na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 22 maja 1995 r. [...] w przedmiocie ustalenia form zabudowy w niektórych punktach miasta S., na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 26 września 1996 r., [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok;
2. stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w S.

U z a s a d n i e n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 26 marca 1997 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 26 września 1996 r. [...]

Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie przepisów art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, obecnie Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74), wnosząc w konsekwencji o zmianę kwestionowanego wyroku NSA w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie przez stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w S. z 22 maja 1995 r. [...] dotyczącej ustalenia form zabudowy w niektórych punktach miasta S.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Uchwałą nr XI/115/95 z dnia 22 maja 1995 r. Rada Miejska w S. ustaliła formy zabudowy w niektórych punktach miasta S., które zostały określone w załącznikach do uchwały.[...]

Wykonanie tej uchwały powierzono Zarządowi Miasta. Uchwalono również, że wchodzi ona w życie z dniem podpisania. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz ustalenie ogólne OG.11.3 załącznika nr 1 do uchwały [...] Rady Miejskiej w S. z dnia 16 maja 1994 r. w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miasta S. (Dz.Urz.Woj.S. nr 9, poz. 72 zm. nr 16, poz. 150).

W dniu 4 kwietnia 1996 r. Wojewoda S. zaskarżył tę uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda S. podniósł, iż przywołany w przedmiotowej

uchwale zapis planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta S. OG.11.3 zawarty w załączniku do uchwały [...] Rady Miejskiej w S. z dnia 16 maja 1994 r. w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego miasta S. nie może stanowić podstawy do działań niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zapis ten brzmi następująco: "11.3. Ustalenia kompozycji urbanistycznej i ustalenia form zabudowy zawarte w planie obowiązują, jeżeli Rada Miejska w indywidualnym przypadku nie ustali ich inaczej. W przypadku lokalizacji obiektu w strefie ochrony dziedzictwa kulturowego Rada zasięga opinii Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków". Zdaniem Wojewody S. postanowienia uchwały [...] nie wyznaczają kierunków działania dla Zarządu Miasta, ale stanowią zmianę do planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w pojęciu zakresu planu czy też zmiany do planu, mieści się ustalenie lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz urządzenia terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy. W świetle powyższego dokonywanie zmian w ustaleniach objętych zakresem planu zagospodarowania przestrzennego, bez zachowania trybu przewidzianego w art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z art. 27 tej ustawy, powoduje nieważność uchwały. Organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy, ponieważ upłynął termin wskazany w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Wobec tego wnosił o stwierdzenie jej nieważności przez Naczelny Sąd Administracyjny. [...]

Na rozprawie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym przedstawiciel Wojewody S. zmodyfikował żądanie skargi wnosząc o stwierdzenie jej niezgodności z prawem - wobec upływu 12 miesięcy od dnia jej podjęcia.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę za zasadną stwierdzając, co następuje:

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - jest przepisem gminnym. Gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy (przepisów gminnych) na podstawie upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.). Upoważnienie ustawowe zawarte jest w ustawie regulującej określoną problematykę lub zagadnienie. W zakresie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego jest to ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415). Zaskarżona uchwała nie wskazuje takiego upoważnienia ustawowego do jej wydania. Powołuje się jedynie na art. 18 ust. 2 ustawy samorządowej, stwierdzając, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji - zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku NSA - uznać należy, że zaskarżona uchwała wydana została bez upoważnienia ustawowego. Upoważnienia tego absolutnie nie może zastąpić powołanie się przez Radę Miejską na treść ustalenia OG.11.3 Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta S. przyjętego uchwałą [...] z dnia 16 maja 1994 r. Rady Miejskiej w S. Może ono być uznane za zapowiedź uwzględnienia ewentualnych wniosków inwestorów, dotyczących lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy i gabarytów obiektów budowlanych itp. odbiegających od ogólnych ustaleń planu

w trybie ewentualnej zmiany tego planu. Nie może natomiast prowadzić do obejścia wymogów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie kształtowania planu zagospodarowania przestrzennego i jego zmiany, określonych w art. 12 i 18. Ustalona tym przepisem procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma bowiem również zastosowanie do wszelkich zmian planu. Problematyka uregulowana zaskarżoną uchwałą mieści się w określonym w art. 10 pkt 6 cyt. ustawy zakresie planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje natomiast "korekt" i "doprecyzowań" ustaleń planu, jak uzasadnia swe stanowisko Rada Miejska. Pochodną przedstawionego wyżej stanowiska jest również stwierdzenie, że zaskarżona uchwała także w § 3 narusza prawo, a mianowicie art. 28 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - a zatem również uchwała w sprawie jego zmiany - obowiązuje od dnia w niej określonego, nie wcześniej jednak niż po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Skoro zatem zaskarżona uchwała wydana została bez podstawy materialno-prawnej, a nadto celem jej jest obejście przepisu art. 18 ust. 2 w zw. z art. 3 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzić należy, że uchwała ta wydana została z naruszeniem prawa, co z mocy art. 27 ust. 1 cyt. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym powoduje jej nieważność.

Od podjęcia zaskarżonej uchwały upłynął rok, a zatem stosownie do treści art. 94 ust. 1 i 2 w zw. z art. 101 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) sąd winien ograniczyć się do stwierdzenia niezgodności zaskarżonej uchwały z prawem. Kwestia ta, tj. upływ roku od podjęcia uchwały, umknęła uwadze Sądu, w momencie redagowania wyroku, na skutek czego orzeczono o nieważności uchwały.

Wnosząc rewizję nadzwyczajną Pierwszy Prezes powołał się na następujące argumenty:

Kwestią wyjściową jest ustalenie, czy "korekty i uzupełnienia" w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego miasta S. zatwierdzonym uchwałą [...] Rady Miejskiej w S. z dnia 16 maja 1994 r. (Dz. Urz.Woj.S. nr 9, poz. 72 zm. nr 16, poz. 150), jakie zostały dokonane przedmiotową uchwałą Rady Miejskiej w S. z dnia 22 maja 1995 r. [...] w przedmiocie ustalenia form zabudowy w niektórych punktach miasta S., powinny były nastąpić z uwzględnieniem treści zawartych w obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Jakkolwiek z przepisów przejściowych i końcowych tej ostatniej ustawy nie wynika wprost odpowiedź na to pytanie, to w świetle art. 67 ust. 1 i 2 owej ustawy powinno się przyjmować, iż do czasu utraty mocy obowiązującej planów przestrzennych zatwierdzonych przed 1 stycznia 1995 r. wszelkie zmiany w takich planach powinny być dokonywane na zasadach określonych w tejże ustawie. Wymieniona uchwała Rady

Miejskiej w S. z dnia 22 maja 1995 r., co trafnie zostało podniesione w skardze Wojewody S., zawiera takie elementy planu przestrzennego, o jakich jest mowa w art. 10 ust. 1 pkt 6 powołanej ostatnio ustawy, jako że stanowi o lokalnych warunkach, zasadach i standardach kształtowania zabudowy oraz urządzenia terenu, a w szczególności linie zabudowy i gabaryty obiektów. Konsekwencją powyższego ustalenia jest to, iż przyjęcie przedmiotowej uchwały - zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 12 ust. 4 tej ustawy - powinno być poprzedzone przyjęciem przez Radę Miejską w S. uchwały o przystąpieniu do prac nad zmianami w miejscowym planie przestrzennym z określeniem w szczególności obszaru, którego zmiany mają dotyczyć. W wykonaniu takiej uchwały Zarząd Miasta S. powinien podjąć czynności w kolejności ustalonej w art. 18 ust. 2 tej ostatniej ustawy. Z akt sprawy nie wynika, ażeby tego typu działania ze strony Rady Miejskiej w S. i Zarządu Miasta S. poprzedzały przyjęcie przedmiotowej uchwały w dniu 22 maja 1995 r. W art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym rygorystycznie stanowi się, że "każde naruszenie przepisów art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części", przy czym stwierdzenie nieważności takiej uchwały powinno nastąpić w trybie przewidzianym w ustawie o samorządzie terytorialnym - rozdział o nadzorze nad działalnością komunalną. W sprawie niniejszej Wojewoda S. nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie 30 dni od dnia przedłożenia mu przedmiotowej uchwały z dnia 22 maja 1995 r. Po upływie owego terminu wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego domagając się stwierdzenia nieważności rzeczony uchwały. Rozpoznanie owej skargi nastąpiło jednak dopiero 26 września 1996 r., a więc po upływie jednego roku od podjęcia przedmiotowej uchwały.

W tym stanie rzeczy NSA uznając skargę Wojewody S. za uzasadnioną mógł jedynie - kierując się postanowieniami art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym - orzec o niezgodności z prawem wymienionej uchwały Rady Miejskiej S. z dnia 22 maja 1995 r. [...]

Zdaniem rewidującego, Naczelny Sąd Administracyjny powinien respektować wyraźną wolę ustawodawcy co do zasady pozostawiania w obowiązującym porządku prawnym tych uchwał organów gmin, które zostały podjęte (obowiązują) ponad rok. Tak krótki termin na ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy przez

NSA (por. także odesłanie do art. 94 ustawy o samorządzie terytorialnym zawarte w art. 101 ust. 4 tej ustawy o samorządzie terytorialnym) świadczy o stanowisku ustawodawcy, iż pewność uczestników obrotu prawnego co do ważności uchwał organów gmin o dłuższym niż rok okresie funkcjonowania ma większe znaczenie niż ewentualna istotna wadliwość prawna takich uchwał. [...]

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stwierdzić należy przede wszystkim, iż trafny jest pogląd wyrażony w rewizji nadzwyczajnej, iż niezbędne jest dokonanie korekty sentencji zaskarżonego wyroku NSA przez zastąpienie "stwierdzenia nieważności" zakwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w S. stwierdzeniem o niezgodności z prawem tej uchwały. Przepis art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi bowiem *expressis verbis*, iż "nie stwierdza się nieważności uchwały (...) po upływie jednego roku od daty jej podjęcia " i że w takich wypadkach, jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności "orzeka się o niezgodności uchwały z prawem" a do skutków takiego orzeczenia odpowiednio stosuje się przepisy KPA. Są to przepisy bezwzględnie obowiązujące i zarówno NSA, jak i obecnie rozpoznający sprawę w wyniku wniesionej rewizji nadzwyczajnej SN, nie dysponują jakąkolwiek sferą uznaniową w tym zakresie. Jest to istotne również z tego względu, że skutki prawne rozstrzygnięcia o nieważności uchwały są odmienne od skutków stwierdzenia, iż ta uchwała jest niezgodna z prawem, co jednak w istocie rzeczy nie pozbawia jej mocy obowiązującej. W sprawie takiej, jak przedmiotowa, gdzie treść uchwały dotyczy konkretnych upoważnień dla określonych podmiotów do odstąpienia - w ustalonym zakresie - od wcześniej podjętych ustaleń co do warunków realizacji zamierzonej przez te podmioty inwestycji budowlanej; różnica co do prawnych skutków uchwały może mieć pierwszoplanowe znaczenie. W tej sytuacji należało oczywiście dokonać odpowiedniej korekty zaskarżonego wyroku NSA, co zresztą sugerował właściwie w uzasadnieniu swego wyroku ten właśnie Sąd.

W toku rozpoznawania sprawy pojawił się także problem prawnej dopuszczalności generalnego ustanowienia w uchwale Rady Miejskiej dotyczącej planu zagospodarowania przestrzennego dla tejże Rady uprawnienia do każdorazowego

odstępowania "w indywidualnych przypadkach" od postanowień tego właśnie planu. Takie uprawnienie zostało przewidziane w wyżej cytowanym załączniku do uchwały Rady Miejskiej w S. z 15 maja 1994 r. W uzasadnieniu skargi do NSA Wojewoda S. podniósł, iż tego rodzaju upoważnienie nie może stanowić podstawy do indywidualnych działań sprzecznych z przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. NSA podzielił stanowisko Wojewody stwierdzając, że tego rodzaju praktyka prowadzi w istocie rzeczy do obejścia przepisów art. 12 i 18 tej ustawy mówiącej o możliwościach i procedurze dokonywania zmian i korekt w obowiązującym planie. Pogląd taki wyrażony jest również w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy również ów pogląd podziela.

Ustawa o planowaniu przestrzennym zawiera szczegółowe unormowania regulujące procedurę dokonywania zmian w obowiązującym planie. Przewiduje obowiązek dokonania we właściwych terminach odpowiednich czynności zarówno przez radę, jak i przez zarząd Miasta. Czynności te mają również na celu zabezpieczenie praw osób trzecich przed ewentualnymi naruszeniami ich interesów i to dokonywanymi pośpiesznie, nawet bez przekazania im właściwej informacji o toczącym się postępowaniu w sprawie zmiany planu. Ustawodawca zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż właściwe organy lokalne mogą w praktyce często dążyć do omijania owych rygorystycznych wymogów, dlatego też zamieścił w ustawie klauzulę (art. 27), iż każde naruszenie przepisów art. 18 ustawy powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części. Jest to zatem rozwiązanie, w którym nie pozostawiono organom nadzorczym, a także sądom sfery uznania nawet co do dokonywania oceny skali występującego naruszenia; wystarczające jest tylko stwierdzenie jego istnienia, by uchwała (lub odpowiednia jej część) ex lege stawała się w odpowiednim zakresie nieważna. Stwierdzenie nieważności powinno jednak nastąpić w trybie przewidzianym ustawą o samorządzie terytorialnym, co powoduje m.in., że powinno ono nastąpić w przewidzianym przepisem art. 94 ust. 1 rocznym terminie.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej okoliczności, orzekł jak w sentencji.

=====