

II OSK 2053/16 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2018-07-20	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2016-08-25	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jerzy Stelmasiak /przewodniczący/ Małgorzata Masternak - Kubiak /sprawozdawca/ Piotr Broda	
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne	
Sygn. powiązane	IV SA/Wa 1596/15 - Wyrok WSA w Warszawie z 2015-11-09	
Skarżony organ	Rada Miasta~Inne	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 1073 art. 10 ust. 1 i ust. 2, art. 11 pkt 2, art. 17 pkt 2, art. 28 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
Sędziowie sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.) sędzia del. WSA Piotr Broda
Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski po rozpoznaniu w dniu 20 lipca 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy [...] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1596/15 w sprawie ze skargi Wojewody [...] na uchwałę Rady Miejskiej w [...] z dnia [...] października 2014 r. nr [...] w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od Gminy [...] na rzecz Wojewody [...] kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1596/15, uwzględniając skargę Wojewody [...] na uchwałę Rady Miejskiej w [...] z dnia [...] października 2014 r. nr [...] w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego:

I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika nr 7, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy[...]: a. Dział I. pn. Wstęp, Zgodność planów miejscowych ze studium, punkt 1. Założony zakres interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium w zakresie tekstu, w części dotyczącej sformułowania zawartego w punktach: 3) Zasadą nie naruszającą obowiązku zgodności planów miejscowych ze Studium jest rozszerzająca interpretacja funkcji i przeznaczenia terenów lub sposobów ich zagospodarowania, polegająca, na przykład, na dopuszczeniu, w ramach zabudowy mieszkaniowej, również innych form zabudowy mieszczących się w formule funkcji mieszkalnych (np.: lokalizacja w obszarze zabudowy mieszkaniowej przedszkola, ośrodka opiekuńczego dla dzieci i młodzieży, ośrodka dziennego lub stałego pobytu osób starszych i samotnych, pensjonatu czy bursy), zasada ta dotyczy zapisów w formach uogólnionych: produkcja, usługi, komunikacja, zieleń itp. 4) Interpretacja zapisów stanowiących, z użyciem pojęć nieostrych lub nieinterpretowanych w tekście Studium, dokonywana jest na korzyść interesu publicznego, realizowanego w ustaleniach planów

miejscowych (w ramach tych pojęć lub tworzonych w planach definicji). 5) Ogólnie określone standardy kształtowania przestrzeni (kompozycja i zasady zabudowy, obsługa komunikacyjna, wyposażenie w infrastrukturę, ochrona przyrody oraz krajobrazu kulturowego itp.) interpretuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w praktyce urbanistycznej i architektonicznej, dążąc do podnoszenia jakości przestrzeni i jej użyteczności, zgodnie ze stanem prawnym. b. Dział VI.3. pn. Strefy ograniczenia lub zakazu zainwestowania związane z możliwością wystąpienia naturalnych katastrof, w zakresie sformułowania: "(...) oraz adaptowane tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w [...] (...) tereny usługowo-produkcyjne w [...], tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w [...] oraz w[...]. Tereny zainwestowane w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono w Studium wyłącznie poprzez adaptację istniejącego stanu zagospodarowania oraz ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zasady kontynuacji i uzupełnienia dotychczasowego przeznaczenia terenów pod zainwestowanie w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w tym zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia określają przepisy odrębne. Na pozostałych obszarach w Studium nie wyznacza się terenów zabudowy w granicach stref szczególnego zagrożenia powodzią.";

II. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika nr 8, stanowiącego rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MWN, MN, PU, UP, U, UST i R w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Powyższy wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Wojewoda[...], na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm. – dalej: "u.s.g."), zaskarżył uchwałę Nr [...] Rady Miejskiej w [...] z dnia [...] października 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy[...]. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie przepisów:

- art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 130, poz. 871), zwanej dalej: "u.p.z.p." w związku z art. 881 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.), poprzez wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią);

- art. 10 u.p.z.p. oraz § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), poprzez wykraczające poza upoważnienie ustawy i rozporządzenia ustalenia zawarte w części tekstowej studium, w zakresie zasad interpretacji zgodności planów miejscowych z ustaleniami studium.

W konsekwencji powyższego Wojewoda [...] wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń:

1. załącznika nr 7 do uchwały, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy[...], Dział I. pn. Wstęp, w zakresie sformułowania: „3) Zasadą nie naruszającą obowiązku zgodności planów miejscowych ze Studium jest rozszerzająca interpretacja funkcji i przeznaczenia terenów lub sposobów ich zagospodarowania, polegająca, na przykład, na dopuszczeniu, w ramach zabudowy mieszkaniowej, również innych form zabudowy mieszczących się w formule funkcji mieszkalnych (np.: lokalizacja w obszarze zabudowy mieszkaniowej przedszkola, ośrodka opiekuńczego dla dzieci i młodzieży, ośrodka dziennego lub stałego pobytu osób starszych i samotnych, pensjonatu czy bursy), zasada ta dotyczy zapisów w formach uogólnionych: produkcja, usługi, komunikacja, zieleń, itp. 4) Interpretacja zapisów stanowiących, z użyciem pojęć nieostrych lub nieinterpretowanych w tekście Studium, dokonywana jest na korzyść interesu publicznego, realizowanego w ustaleniach planów miejscowych (w ramach tych pojęć lub tworzonych w planach definicji). 5) Ogólnie określone standardy kształtowania przestrzeni (kompozycja i zasady zabudowy, obsługa komunikacyjna, wyposażenie w infrastrukturę, ochrona przyrody oraz krajobrazu kulturowego, itp.) interpretuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w praktyce urbanistycznej i architektonicznej, dążąc do podnoszenia jakości przestrzeni i jej użyteczności, zgodnie ze stanem prawnym”;

2. załącznika nr 7 do uchwały, stanowiącego tekst studium Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy[...], Dział VI.3. pn. Strefy ograniczenia lub zakazu zainwestowania związane z możliwością wystąpienia naturalnych katastrof w zakresie sformułowania: "(...) oraz adaptowane tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w [...] (...) tereny usługowo - produkcyjne w [...], tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w [...] oraz w[...]. Tereny zainwestowane w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono w Studium wyłącznie poprzez adaptację istniejącego stanu zagospodarowania oraz ustaleń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zasady kontynuacji i uzupełnienia dotychczasowego przeznaczenia terenów pod zainwestowanie w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w tym zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia określają przepisy odrębne. Na pozostałych obszarach w Studium nie wyznacza się terenów zabudowy w granicach stref szczególnego zagrożenia powodzią.”;

3. załącznika nr 8 do uchwały, stanowiącego rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MWN, MN, PU, UP, U, UST i R, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w [...] wniosła o jej oddalenie.

W wyroku uwzględniającym skargę Sąd pierwszej instancji wskazał, że Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w [...] sporządził "Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej - ETAP 1" (uzupełnienie do "Studium dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi - Etap I), wykonane na podstawie umowy Nr [...] z dnia 5 grudnia 2005 r. dla rzeki[...], na terenie miasta i gminy[...]. Ze Studium tego wynika, że na terenie miasta i gminy [...] występują, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w dolinie rzeki[...]. Wojewoda [...] w skardze wykazał, że zaskarżona uchwała dopuszcza zabudowę na terenach położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, podczas gdy zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Dotyczy to terenów oznaczonych na rysunku studium, zawierającym kierunki zagospodarowania

przestrzennego gminy, stanowiącym załącznik nr 8 do uchwały symbolami: - mieszkalnictwa jednorodzinnego (jednostka terenowa MN); - mieszkalnictwa wielo - i jednorodzinnego (jednostka terenowa MWN); - usług publicznych (jednostka terenowa UP); - usługowo - produkcyjne (jednostka terenowa PU); - usług turystyki, sportu i rekreacji (jednostka terenowa UST); - koncentracji usług komercyjnych (jednostka terenowa U); - użytków rolnych z dopuszczoną zabudową zagrodową (jednostka terenowa R). Sąd wyjaśnił, iż zasadą są zakazy, o których mowa w art. 881 Prawa wodnego, które muszą być uwzględniane już na etapie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 15 – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 u.p.z.p. nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Z powyższych względów zasadnie podniesiono w skardze, że załącznik nr 8 do uchwały, stanowiący rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MWN, MN, PU, UP, U, UST i R, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią stanowi naruszenie ww. przepisów. Ponadto zasadnie podniesiono w skardze, że skoro Rada Miejska w[...], odwołuje się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może z drugiej strony, dopuszczać do realizacji na nich nowej zabudowy, gdyż takie zapisy studium są wewnętrznie sprzeczne. Wbrew stanowisku Rady Miejskiej w[...], w niniejszej sprawie pozytywne uzgodnienie Regionalnego Dyrektora Zarządu Gospodarki Wodnej w [...] dokonane w trybie art. 4a pkt 1 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 11 pkt 6 lit. i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może być uznane za podstawę wprowadzenia do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustaleń naruszających art. 881 ust. 1 Prawa wodnego.

Sąd uwzględnił zarzut Wojewody dotyczący braku podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada Miejska w [...] nie posiadając uprawnień do wprowadzania w tekście studium regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami studium, formułując ustalenia w tym zakresie, w załączniku nr 7, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy[...], Dział I. pn. Wstęp, Zgodność planów miejscowych ze studium, punkt 1. Założony zakres interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium w zakresie tekstu, w części dotyczącej sformułowania zawartego w punktach: 3, 4, 5 naruszyła wyżej wskazane przepisy, wykraczając poza zakres ustaleń studium określonych przez ustawodawcę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Gmina[...], zaskarżając go w całości i domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a także zasądzenia na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżąca kasacyjnie Gmina, na podstawie art. 174 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) – dalej: P.p.s.a., zarzuciła:

- 1) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 1 u.s.g., co miało istotny wpływ na wynik postępowania, albowiem Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w [...] Nr [...] w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy [...] po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia;
- 2) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p., przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż uwzględnienie uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia oraz zagospodarowania terenu może nastąpić wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie narusza to obowiązujących (innych) przepisów prawa, jak też na uznaniu, że brak jest podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium uchwalanych w jego następstwie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda [...] wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W myśl art. 174 P.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie dopatrzywszy się w niniejszej sprawie żadnej z wyliczonych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, będąc zarazem związanym granicami skargi kasacyjnej, Naczelnny Sąd Administracyjny przeszedł do rozpatrzenia jej zarzutów.

Skarga kasacyjna jest szczególnym i wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia. Należy w niej przytoczyć podstawy kasacji wraz z ich uzasadnieniem, przy czym oba te elementy muszą ze sobą korespondować. Trzeba zatem w skardze kasacyjnej wskazać konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, który zdaniem wnoszącego kasację został naruszony przez sąd pierwszej instancji. Autor wniesionej skargi kasacyjnej powinien, wskazać na konkretne, naruszone przez ten sąd zaskarżonym orzeczeniem przepisy czy to prawa materialnego, czy też procesowego. W odniesieniu przy tym do prawa materialnego winien był wykazać, na czym polegała ich błędna wykładnia, bądź niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być wykładnia prawidłowa i właściwe zastosowanie przepisu. Z kolei przy zarzucie naruszenia prawa procesowego należało wskazać przepisy tego prawa naruszone przez sąd pierwszej instancji, przedstawić, na czym polegało uchybienie tym przepisom i dlaczego uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W sytuacji przytoczenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania, w pierwszej kolejności Naczelnny Sąd Administracyjny

rozpoznaje zasadniczo ostatnio wymieniony zarzut. Dopiero bowiem po przesądzeniu, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym zachowano prawidłowy tok procedury, nie uchybiając jej przepisom w stopniu, który mógłby wpłynąć na wynik sprawy, można przejść – w granicach określonych w skardze kasacyjnej – do ocen o charakterze prawnomaterialnym.

Skarżąca kasacyjnie Gmina wskazuje, że skoro studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego, to po upływie 1 roku od daty podjęcia przez Radę Miejską w [...] przedmiotowej uchwały brak było podstaw do stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie z dyspozycją art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Z kolei w myśl art. 94 ust. 1 u.s.g.: "Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.". Natomiast z dyspozycji art. 9 ust. 5 u.p.z.p. wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego. Ustawodawca w przepisie art. 94 ust. 1 u.s.g. wskazał na dwa wyjątki od stosowania środka nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności aktu. Pierwszy z wyjątków dotyczy stanowiących aktów prawa miejscowego, które jednak z uwagi na przepis art. 9 ust. 5 u.p.z.p. nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie. Drugi z nich dotyczy sytuacji, w której nastąpiło uchybienie obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. Przepis art. 90 ust. 1 zd. 1 u.s.g. wskazuje, że organ wykonawczy gminy "obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.". Przepis ten został skorelowany z art. 12 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym organ wykonawczy gminy przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Z przytoczonych regulacji normatywnych jednoznacznie wynika, że przekazanie podjętej uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych do organu nadzoru rozpoczyna bieg 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g.: "Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.". Po upływie terminu 30 dni, o którym mowa w przywołanym powyżej przepisie, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały, może zaś zaskarżać taką uchwałę do sądu administracyjnego. Określony w powołanym przepisie termin ma charakter prekluzyjny i biegnie od dnia doręczenia wojewodzie przedmiotowej uchwały. Po upływie tego terminu wojewoda traci uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały, może jednak zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W uchwale 7 sędziów z dnia 21 października 2002 r. w sprawie sygn. akt OPS 9/02, (ONSA 2003/2/43) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że termin określony w art. 91 ust. 1 ustawy nie różni się zasadniczo od typowych terminów na podejmowanie czynności procesowych w innych postępowaniach, poza brakiem możliwości jego przywracania i utratą uprawnień organu do orzekania o nieważności uchwały po jego upływie. Niemniej jednak w przypadku uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalenia

początku biegu terminu do dokonania czynności nadzorczych zastosowanie mają, jako *lex specialis*, przepisy u.p.z.p., w tym art. 12 ust. 2 - w odniesieniu do studium oraz art. 20 ust. 2 - w odniesieniu do planów miejscowych. Z przepisów tych wynika, że organ wykonawczy gminy zobligowany jest do przedstawienia wojewodzie określonych uchwał, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Analiza normatywna przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych. Zakres wymaganej do przedłożenia dokumentacji, określony został w przypadku studium, w § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Należy mieć na uwadze, że organ nadzoru, dokonując oceny legalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., stanowiącego *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Wskazanie w tym przepisie szczególnych podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku ziszczenia się co najmniej jednej z podstaw nieważności. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nakłada na organ nadzoru obowiązek weryfikacji na podstawie całości dokumentacji prac planistycznych, czy w trakcie uchwalania studium bądź planu, nie doszło do naruszenia:

- zasad ich sporządzania;
- w sposób istotny, trybu ich sporządzania,
- oraz czy nie naruszono właściwości organów.

Oceny, w powyższym zakresie, organ nadzoru może dokonać jedynie w oparciu o pełną dokumentację prac planistycznych. Ponadto za uznaniem, że art. 12 ust. 2 i art. 20 ust. 2 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. przemawia fakt, że w powołanych przepisach u.p.z.p. obowiązek przedłożenia uchwały z dokumentacją prac planistycznych ustanowiono na potrzeby postępowania nadzorczego. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę sformułowania: "w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi". Zgodnie zaś z art. 85 u.s.g., nadzór na działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Przyjęcie innego stanowiska skutkowałoby pozbawieniem organu nadzoru uprawnień kontrolnych, a tym samym umożliwiłoby pozostawanie w obiegu prawnym uchwał sprzecznych z prawem. Z kolei brak przekazania, w terminie 7 dni, dokumentacji prac planistycznych, nie upoważnia organu nadzoru do przyjęcia domniemania, że organ wykonawczy gminy w ogóle nie dokonał żadnych czynności związanych ze sporządzeniem odpowiednio studium i planu miejscowego, a tym samym do automatycznego wydania w tej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego, albowiem wojewoda jest również jednym z organów współdziałających przy tworzeniu projektu studium i planu

miejscowego, a więc w jego posiadaniu są zawiadomienia organu wykonawczego gminy o przystąpieniu do sporządzania studium, a także planu miejscowego, o których mowa odpowiednio w art. 11 pkt 2 i art. 17 pkt 2 u.p.z.p. oraz projekty studium oraz planu miejscowego wraz z prognozami oddziaływania na środowisko, przekazane celem dokonania uzgodnień, o których mowa odpowiednio w art. 11 pkt 6 i art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwsze u.p.z.p.

W realiach sprawy, podnieść należy, że uchwała z dnia [...] października 2014 r. Nr [...] Rady Miejskiej w [...] "w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy[...]", została przekazana organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2014 r., ale bez żadnej dokumentacji prac planistycznych. Dokumentację prac planistycznych Burmistrz Miasta i Gminy[...], działając w oparciu o przepis art. 12 ust. 2 u.p.z.p. przekazał dopiero w dniu 25 listopada 2014 r. Powyższe oznacza, że dokumenty potwierdzające dokonanie czynności, o których mowa w art. 11 u.p.z.p. zostały doręczone po upływie 20 dni od ustawowo określonego terminu na ich doręczenie. Dopiero od ich przekazania rozpoczął się 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, zaś przekroczenie 7 dniowego terminu na przekazanie kompletnej uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, uprawnia do stwierdzenia nieważności uchwały, nie będącej aktem prawa miejscowego, także po upływie 1 roku od daty ich podjęcia. Nie można więc podzielić stanowiska i argumentacji skargi, że Sąd pierwszej instancji naruszył przepisy postępowania w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały, bowiem po upływie 1 roku od daty podjęcia uchwały w przedmiocie studium powinien jedynie orzec o jej niezgodności z przepisami prawnymi. Oceniając legalność zaskarżonej uchwały Sąd pierwszej instancji zasadnie zastosował przepis art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 94 u.s.g.

Przechodząc do zarzutów naruszenia prawa materialnego, mając na uwadze wstępne rozważania dotyczące istoty skargi kasacyjnej, trzeba wskazać że nie zostały one skonstruowane prawidłowo. W przypadku podnoszenia, na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a., zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego, podmiot skarżący powinien precyzyjnie określić, czy naruszenie nastąpiło poprzez błędną wykładnię przepisu, wskazując jednoznacznie jaką interpretację (rozumienie) przepisu przyjął sąd w zaskarżonym orzeczeniu, a jaka jest, zdaniem skarżącego kasacyjnie, wykładnia prawidłowa. Naruszenie prawa materialnego, będące następstwem błędnej jego wykładni polega na mylnym zrozumieniu poszczególnego zwrotu lub treści i tym samym znaczenia przepisu lub też tylko jakiegoś określenia (zwrotu) występującego w jego treści. W uzasadnieniu zarzutu błędnej wykładni należy przeprowadzić wywód prawny na temat naruszonego przepisu ze stanowiskiem, jak należy ten przepis wyklądać i dlaczego dokonana w zaskarżonym wyroku jego interpretacja jest błędna. Skarżąca kasacyjnie wskazała naruszenie poprzez błędną wykładnię art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. Trzeba jednak mieć na uwadze, że art. 10 ust. 1 u.p.z.p. zawiera piętnaście punktów, a art. 10 ust. 2 u.p.z.p. zawiera szesnaście punktów. Biorąc pod uwagę fakt, że skarżąca Gmina wskazała na naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię, to powinna w sposób precyzyjny przeprowadzić analizę zaskarżonego przepisu, a także wykazać, w jaki sposób jej zdaniem należy przepis ten wyklądać i dlaczego dokonana przez Sąd pierwszej instancji interpretacja tegoż przepisu jest błędna. Co do zasady nie jest bowiem rzeczą Naczelnego Sądu Administracyjnego zastępowanie autora skargi kasacyjnej i domyślanie się intencji strony kwestionującej wyrok. Jest to tym bardziej niedopuszczalne, że sąd kasacyjny jest co do reguły związany zarzutami skargi kasacyjnej, skoro rozpoznaje ten środek odwoławczy w jej granicach.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca kasacyjnie wskazuje na naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 10 ust. 1 i ust. 2 przyjmując, że ustawodawca nie przyznał przy tym żadnemu z

uwarunkowań jak i kierunków roli nadrzędnej nad pozostałymi. Sąd stwierdził nieważność uchwały z uwagi na naruszenie zasad sporządzania studium. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna) i zawartych w nim ustaleń. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 u.p.z.p. przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ww. ustawy. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały uchwalającej studium, jak i załączniki (część graficzna oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag). Zaznaczyć trzeba, że uchwała w sprawie studium ma szczególny charakter prawny, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa studium. Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części, informacyjnej, zwanej uwarunkowaniami, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej kierunkami, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślić należy, że przy konstruowaniu kierunków rozwoju przestrzennego, wszystkie uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.p.z.p., powinny zostać wzięte pod uwagę, przy uwzględnieniu zasad i wartości, o których mowa w art. 1 u.p.z.p. Także postanowienia art. 10 ust. 2, 2a i 3a u.p.z.p. muszą wypełniać wartości planowania przestrzennego, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., a także pozostawać w zgodzie z przepisami odrębnymi, regulującymi poszczególne zagadnienia studium. Brak uwzględnienia przepisów odrębnych m.in. z zakresu prawa: wodnego, ochrony środowiska, przyrody, budowlanego, geologicznego czy ochrony zabytków, skutkować może przyjęciem naruszających te przepisy rozwiązań przestrzennych, a tym samym błędnym określeniem kierunkowych działań, które jako wytyczne do sporządzanych planów miejscowych, wiążą organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji takich działań uchwalany plan miejscowy byłby co do zasady obciążony wadą polegającą na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z naruszeniem art. 15 ust. 1 u.p.z.p., albowiem doszłoby do jego sporządzenia niezgodnie z przepisami odrębnymi, bądź też z naruszeniem ustaleń studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, w zaskarżonym wyroku, nie nadał priorytetu ochronie przeciwpowodziowej, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 15 u.p.z.p., nad dotychczasowym zagospodarowaniem, przeznaczeniem i uzbrojeniem, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, ale biorąc pod uwagę wykładnię systemową stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 15 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Tym samym Sąd pierwszej instancji zasadnie stwierdził, że studium musi uwzględniać obowiązujące przepisy odrębne, zaś ustalenie kierunków rozwoju przestrzennego musi się odbyć z poszanowaniem tych przepisów, jak również z uwzględnieniem wartości planowania przestrzennego.

Możliwość realizacji zabudowy, a także rozbudowy istniejącej zabudowy, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, z drugiej zaś konieczność stosowania przepisów odrębnych z zakresu prawa wodnego, w odniesieniu do tych obszarów, w ramach terenów: MWN, MN, U, UP, UST i R, wynika z ustaleń części tekstowej studium, w tym przede wszystkim zawartych w Dziale VI.3. pn. "Strefy ograniczenia lub zakazu zainwestowania związane z możliwością wystąpienia naturalnych katastrof w brzmieniu: "Do terenów tych zaliczono: - obszary szczególnego zagrożenia powodzią, - obszary osuwania się mas ziemnych. Wskazuje się obszary szczególnego zagrożenia powodzią w dolinie rzeki Jeziorzki, dla których w Studium określono następujące przeznaczenia: - w części od przebiegu drogi krajowej nr [...] w górę rzeki [...] - trwale użytki zielone oraz adaptowane tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w [...], - w części od przebiegu drogi krajowej nr [...] w dół rzeki [...] - adaptowane tereny parków, tereny usługowo - produkcyjne w [...], tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego w [...] oraz w[...]. Tereny zainwestowane w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono w Studium wyłącznie poprzez adaptację istniejącego stanu zagospodarowania oraz ustaleń obowiązujących planów miejscowych.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Brak tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przed uchwaleniem planu miejscowego stwierdza się zgodność jego ustaleń z obowiązującym studium. Tymczasem w zaskarżonym studium założono, pro futuro, abstrakcyjny zakres interpretacji zgodności przyszłych planów miejscowych z ustaleniami studium. Z przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że to plan miejscowy sporządza się w zgodzie z ustaleniami studium, co oznacza, iż w ramach studium nie można formułować dowolnych ustaleń służących takiej interpretacji. Zresztą sama skarżąca kasacyjnie wskazuje, że "(...) inny, ogólny charakter norm zawartych w studium oraz norm zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, powodować może konieczność dokonywania wykładni, interpretacji zapisów planu w odniesieniu do studium (...)". Trudno nie zgodzić się z takim poglądem, albowiem to właśnie konkretne (szczegółowe) postanowienia przyszłego planu miejscowego będą interpretowane w kontekście ustaleń studium nigdy zaś odwrotnie, co zasadnie stwierdził Sąd pierwszej instancji.

W tym stanie rzeczy skoro skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, Naczelny Sąd Administracyjny, na mocy art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 P.p.s.a.