

NADZÓR WOJEWODY W ZAKRESIE STANOWIENIA AKTÓW PLANISTYCZNYCH

Organy nadzoru nad gminą

Art. 86 u.s.g. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

W zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy gminy organem nadzoru jest wojewoda.

Kryterium i zakres nadzoru

Art. 85 u.s.g. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Art. 87 u.s.g. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Obowiązek udzielania informacji

Art. 88 u.s.g. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Artykuł 88 u.s.g. gwarantuje organom nadzoru prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu. Jest to tak zwany obowiązek informacyjny [zob. B. Dolnicki, *Komentarz do u.s.g.*]

Podstawa prawna stwierdzenia nieważności aktu planistycznego

Art. 91 u.s.g.

ust. 1. **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.

ust. 4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do **wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.**

- istotne naruszenie prawa ↔ nieistotne naruszenie prawa

- **Art. 28 u.p.z.p.** 1. Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.
- Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. w zakresie w jakim modyfikuje on przesłanki stwierdzenia nieważności aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski, *Komentarz do u.p.z.p.*; T. Bąkowski, *Komentarz do u.p.z.p.*; wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 maja 2011 r., II SA/Kr 85/11)
- Organ nadzoru, jakim jest wojewoda, orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części.

Przedkładanie aktów wojewodzie

Art. 90 u.s.g.

1. Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.

Art. 12. ust 2 u.p.z.p.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami, o których mowa w ust. 1, oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Art. 20 ust 2 u.p.z.p.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1 [w sprawie planu miejscowego], wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego

Art. 91 u.s.g.

[...] 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 [...]

- Od daty przedłożenia (doręczenia) rozpoczyna się bieg 30-dniowego terminu do podjęcia środka nadzoru.
- Od chwili doręczenia lub ogłoszenia rozstrzygnięcia stronie nie może go już zmienić, mimo że 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia jeszcze nie upłynął (art. 110 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 u.s.g.).
- Termin 30-dniowy jest terminem bezwzględnie wiążącym i nie jest dopuszczalne jego przedłużenie (po jego przekroczeniu organ nadzoru traci uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały).

- Warunkiem rozpoczęcia jego biegu jest doręczenie uchwały organowi nadzoru w trybie określonym w art. 90 u.s.g.
- "Przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady (art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [...]) nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę," [wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90]
- Jeśli uchwała rady (zarządzenie wójta podlegające przedłożeniu) zostanie doręczona organowi nadzoru z uchybieniem terminowi wskazanemu w art. 90, bieg 30-dniowego terminu podjęcia orzeczenia o nieważności takiego aktu należy liczyć od daty faktycznego doręczenia [wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92].
- Jeśli zaś wójt uchwały bądź zarządzenia nie przedłożył w ogóle, termin 30-dniowy nie biegnie [zob. P. Chmielnicki, *Komentarz do u.s.g.*].

Termin ograniczający możliwość stwierdzenia nieważności

Art. 94 u.s.g. 1. 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.

- ograniczenie to dotyczy studium gminnego;
- ograniczenie to nie dotyczy planu miejscowego (jest on bowiem aktem prawa miejscowego).
- Jak stwierdza SN w wyroku z dnia 9 listopada 1993 r., III ARN 42/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 111: "Upływ roku od daty podjęcia uchwały rady gminy nie stanowi przeszkody do stwierdzenia w każdym czasie jej nieważności, jeżeli wójt lub burmistrz uchybił obowiązkowi przedłożenia uchwały wojewodzie w terminie ustawowym [...]".

Wszczęcie postępowania nadzorczego

- W przypadku, w którym wojewoda zamierza stwierdzić nieważność aktu planistycznego jest zobowiązany wszcząć postępowanie nadzorcze.
- Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organ nadzoru wszczyna z urzędu, o czym zawiadamia się gminę (właściwy organ gminy) (art. 91 ust. 5 u.s.g. w zw. z art. 61 § 4 k.p.a.).
- **Data wszczęcia postępowania** w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest data powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego o tym fakcie. Zawiadomienie nie przerywa biegu terminu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zakres i tok postępowania, o którym mowa w art. 91, nie ma wpływu na bieg trzydziestodniowego terminu [wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 1995 r., III SA 439/95].

Wstrzymanie wykonalności aktu

Art. 91 ust 2 u.s.g. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie.

Art. 91 ust. 2a u.s.g. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

- Dyskusyjna jest forma aktu wstrzymującego wykonanie uchwały. Ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego niektórzy opowiadają się za formą postanowienia. Na postanowienie takie nie służy jednak zażalenie (brak wyraźnej podstawy prawnej). [por. A. Matan]

Przesłanki stwierdzenia nieważności aktu planistycznego

Art. 28 u.p.z.p.

1. Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

- Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w przepisie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały [wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 maja 2011 r., II SA/Kr 85/11].

Przepisy właściwe do ustalenia naruszenia prawa:

- zakończenie procedury planistycznej następuje dopiero z chwilą podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego.
- plan musi być zatem zgodny z przepisami obowiązującymi w dacie jego uchwalenia.
 - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 października 2010 r., II SA/Bd 934/10, LEX nr 752241
- Art. 28 u.p.z.p. rozróżnia podstawy stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie studium i planu miejscowego:
 - I. naruszenie zasad ich sporządzania**
 - II. naruszenie właściwości organów w zakresie ich sporządzania**
 - III. istotne naruszenie trybu ich sporządzania**

Tryb sporządzania aktu planistycznego

- Pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmują organy w celu uchwalenia studium / planu, a zatem począwszy od przyjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium / planu do przyjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie uchwalenia studium / planu (także zmiany planu).
- Szczegółowe etapy procedury planistycznej określają art. 11 i art. 17 u.p.z.p.

- Podstawą stwierdzenia nieważności aktu planistycznego jest jedynie „istotne” naruszenie trybu sporządzania, a nie każde naruszenie prawa w tym zakresie.
- „Istotne naruszenie trybu postępowania należy bowiem rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego” – Z. Niewiadomski (red.), *Komentarz do u.p.z.p.*
- *Co do naruszeń trybu decyduje bądź wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 maja 2011 r., II SA/Kr 85/11).*

Wybrane kategorie zagadnień proceduralnych

- kwestie proceduralne związane z uchwałą o przystąpieniu do sporządzeni studium / planu,
- kwestie związane z uzgadnianiem i opiniowaniem projektu,
- kwestie wnoszenie i rozpatrywanie wniosków i uwag,
- kwestie związane z kolejnością czynności (np. uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych przed wystąpieniem o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu),
- kwestie związane z obliczaniem terminów przewidzianych w m.p.z.p.,
- kwestie proceduralne związane z uchwałą w sprawie przyjęcia studium oraz planu
- inne.

Zasad sporządzania studium / planu

- Zasady te dotyczą problematyki merytorycznej – związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, dotyczą: zawartości aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), ustaleń zawartych w akcie planistycznym, standardów dokumentacji planistycznej.
- Ustawa nie stwierdza, że tylko „istotne” naruszenie zasad sporządzania studium / planu stanowiło podstawę do stwierdzenia jego nieważności, a zatem należy przyjąć, że co do zasady **„każde” naruszenie zasad sporządzania studium, bądź planu powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części** (por. Z. Niewiadomski (red.), *Komentarz do u.p.z.p.*)

W szczególności zasady te wyznaczają:

- zawartość studium (część tekstowa i graficzna) – art. 9 ust. 2 u.p.z.p.
- przedmiot studium (ustalenia) – art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p.
- standardy dokumentacji planistycznej studium – rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
- zawartość planu (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) – art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p.
- przedmiot planu (ustalenia) – art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p.
- standardy dokumentacji planistycznej planu – rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Jednakże zasady sporządzania studium / planu nie ograniczają się do unormowań wynikających z powyżej wskazanych przepisów.

- Zasady sporządzania planu a zgodność planu ze studium
 - Formalne stwierdzenie zgodności projektu planu ze studium jako mieszczące się pod pojęciem trybu uchwalenia planu oraz **merytoryczna zgodność treści planu z ustaleniami studium, mieszcząca się w pojęciu zasad sporządzania planu**, podlegają kontroli sądowej na etapie rozpatrywania skargi na uchwałę zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/Bk 203/11, *LEX nr 852*
- ⇒ Zależności między studium a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

- Zakaz naruszenia zasad nie jest tożsamy z koniecznością zawarcia w planie wszystkich ustaleń przewidzianych przepisami, gdy z okoliczności faktycznych wynika, że ich umieszczenie jest zbędne.
- Wprawdzie przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ma formę kategoryczną i wymaga obowiązkowego zamieszczania w planach miejscowych podanych w nim elementów, to jednak jest rzeczą oczywistą, że nie na każdym terenie poddanym planowaniu elementy te w ogóle występują. Sam fakt, że organ planistyczny nie zaznaczył, że umieszczenie tych elementów dla danego terenu jest zbędne, nie może przesądzać o uznaniu sprzeczności z prawem uchwały – wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2010 r., II SA/Kr 828/10.

- Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie jest bezwzględny w odniesieniu do wszystkich terenów objętych planem miejscowym, a jedynie dla obszarów, które w planie miejscowym zostały przewidziane do scalenia i podziałów. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. O ile natomiast stan faktyczny na obszarze objętym planem nie daje podstaw do zamieszczenia w nim ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem - wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 października 2011 r., II SA/GI 67/11.

- **ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.**
- plan w części tekstowej musi określać parametry drogi i nie wystarczy odesłanie do rysunku planu. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu.

[Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10]

- Sporządzenie planu miejscowego w skali 1:5000 zamiast w skali 1:1000 jaka wskazana jest w przepisie art. 16 ust. 1 u.p.z.p. stanowi istotne naruszenie ustawowo określonych zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie zmniejsza wagi tego naruszenia sporządzenie planu na aktualnej mapie odzwierciedlającej stan prawny zgromadzony w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym i naniesienie granic obszarów i terenów o różnym przeznaczeniu oraz linii rozgraniczających na kopiach map.

[wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 871/10]

- Zgodnie z art. 14 ust. 3 u.p.z.p. plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium - jednakże w wyroku z 26 kwietnia 2005 r. (OSK 1436/04) NSA przyjął, że nie zawsze plan miejscowy bezwzględnie musi spełniać wymóg art. 14 ust. 3 dopuszczając tym samym możliwość etapowania planowania na takim obszarze.
- Nie jest trafny zarzut naruszenia art. 14 ust. 3 u.p.z.p., mającego polegać na nie wydaniu planu miejscowego dla całego obszaru, który w studium został przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne. Otóż w obowiązującym studium takiego terenu nie wyznaczono, wprowadzając zamiast tego granice maksymalnego, dopuszczalnego zasięgu oddziaływania. Skoro tak, i skoro - co wynika z materiału zgromadzonego w sprawie - były na tym terenie wydawane indywidualne decyzje o przeznaczeniu gruntów na cele nierolnicze, nie można mówić o naruszeniu cyt. przepisu, który po prostu nie odnosi się do stanu faktycznego, istniejącego w niniejszej sprawie.
[wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2010 r., II SA/Kr 828/10]

- Charakter dokumentu jakim jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego a naruszenie zasad sporządzania planu
- Otóż stosownie do art. 17 pkt 5) u.p.z.p burmistrz po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego m.in. sporządza taką prognozę. Prognoza ta nie stanowi treści planu bowiem jakie elementy winny znaleźć się w planie obligatoryjnie i fakultatywnie, o tym stanowi art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Tym samym budzi wątpliwości czy można potraktować prognozę jako element planu i dokonać jej oceny pod kątem zgodności z zasadami sporządzania takiego aktu. Wydaje się, że możliwe jest potraktowanie szersze pojęcia planu i ujęcie nie tylko jego tekstu i części graficznej, ale także wszelkich dokumentów sporządzanych przy okazji toczenia się procedury planistycznej. Art. 20 ust. 1 ost. zdanie powoływanej ustawy stanowi bowiem, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Sąd stoi zatem na stanowisku, że takim wymaganym rozstrzygnięciem, co prawda przygotowywanym przez burmistrza, jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu i możliwe jest zbadanie tego dokumentu pod kątem dochowania zasad jego sporządzania. Jako zasadę sporządzenia planu (art. 28 ust. 1) należy przyjąć zawartość prognozy, a przepisy nie zawierają żadnych wymogów, jakie treści winna ona zawierać, za wyjątkiem uwzględnienia kwestii ewentualnych rent planistycznych i odszkodowań wskutek zmniejszenia wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia planu. Organ w tej prognozie przewidział, że mogą pojawić się takie roszczenia, ale nie miał wymogu wyliczenia hipotetycznej ich wartości. Z tych też względów zasady procedury planistycznej nie zostały w tym miejscu naruszone.

[wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 975/10]

Naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania aktów planistycznych

- Zmiana granic planu w stosunku do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu
- Jeżeli ostateczny przebieg granic planu wyłaniający się w toku sporządzania projektu związany ze stanem faktycznym terenu, konieczne jest odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Dokonanie przez wójta zmiany obszaru objętego opracowywanym projektem w stosunku do granic sporządzanego planu miejscowego określonych w uchwale gminy o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego stanowi naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania aktów planistycznych. [Z. Niewiadomski (red.), *Komentarz do u.p.z.p.*]

- Przedmiot uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (zagadnienie dyskusyjne)
- Przedmiotem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego planem. Nie wolno w niej formułować propozycji co do przeznaczenia terenu (wyrok NSA z 13 września 2005 r., II OSK 74/05)
- „[...]”, kwestia, czy uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego może i powinna zawierać wstępne przesądzenie co do treści planu. Przesądzenie to może być pomocne dla organu sporządzającego plan, jako wytyczna gwarantująca pozytywną ocenę przyszłego projektu przez radę. [...] Uchwała rady o przystąpieniu do sporządzania planu nie może przejmować treści projektu planu” - Z. Niewiadomski (red.), *Komentarz do u.p.z.p.*

- Umieszczenie w planie miejscowym przepisu według którego *"konceptje nowej zabudowy i przebudowy oraz urządzenia terenu wraz z ogrodzeniem i małą architekturą należy uzgodnić wstępnie z architektem miejskim"* (§ 3 ust. 4 pkt 10 określany też przez skarżącą jako § 3 pkt 4 ppkt 10) jest sprzeczne z prawem.
- Jeżeli jest uchwalany plan miejscowy, to jedynie rada gminy może określać zasady zabudowy i nie może przysługujących jej uprawnień scedować na inny organ gminy.
- Przepis art. 94 Konstytucji RP nie daje podstaw do tego, aby właściwy organ gminy swoje uprawnienia przekazał innemu podmiotowi, w tym nawet podmiotowi funkcjonującemu w strukturach organizacyjnych gminy.

- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r., II SA/Gd 494/10.

Charakter rozstrzygnięcia nadzorczego

- Stwierdzenie nieważności ma charakter aktu deklaratoryjnego, który działa z mocą wsteczną (*ex tunc*) od daty wydania aktu stwierdzającego nieważność aktu administracyjnego dotkniętej wadą. Dla oceny wadliwości aktu nie są istotne przepisy prawa materialnego z daty stwierdzenia jego nieważności, lecz przepisy obowiązujące w dacie jego wydania [A. Matan].
- W art. 91 ust. 1 u.s.g. sankcja nieważności przyjmuje formę nieważności względnej, co oznacza, że nieważność daje podstawę do obowiązkowego obalenia aktu przez organ nadzoru ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*) – por. wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90.

- "Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), a wykonanie obowiązków zeń wynikających może być egzekwowane środkami przymusu administracyjnego" [wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02].

Treść rozstrzygnięcia nadzorczego

Art. 91 u.s.g.

3. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

5. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. → por. art. 107 k.p.a.

- Wskazanie podstawy rozstrzygnięcia nadzorczego polega na powołaniu art. 91 oraz właściwych przepisów prawa materialnego lub procesowego [co do aktów planistycznych: także m.in. art. 28]. Uzasadnienie rozstrzygnięcia musi odpowiadać zarówno pod względem treściowym, jak i logicznym podstawie prawnej i sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego [A. Matan]. Organ nadzoru powinien wskazać naruszenie prawa, zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa i jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w akcie organu gminy (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 191/07, LEX nr 327815). Obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego jest wywód dotyczący rodzaju (charakteru) naruszenia prawa (wyrok NSA z dnia 28 marca 2003 r., II SA/Wr 1500/03, Dz. Urz. Opols. 2004, Nr 21, poz. 648).

Skutki wydania rozstrzygnięcia nadzorczego

skutek suspensywny rozstrzygnięcia nadzorczego:

Art. 92 u.s.g. 1. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

prawomocność rozstrzygnięcia nadzorczego i tego skutki:

Art. 98 ust. 5 u.s.g. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Art. 28 u.p.z.p. ust. 2 Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.

Zaskarżalność uchwały lub zarządzenia organu gminy przez organ nadzoru do sądu administracyjnego

Art. 93 u.s.g. 1. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu.

Postępowanie sądowe w przedmiocie tej skargi jest wolne od opłat sądowych (art. 100 u.s.g.).

W postępowaniu tym nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. (art. 102a u.s.g.).

Organ nadzoru realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob: wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2005 r., I OSK 572/05).

Zaskarżalność rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego

- **Art. 98 u.s.g.** 1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Podmiot legitymowany do złożenia skargi:

Art. 98 u.s.g.

ust. 3. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone.

Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

ust. 3a. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Przepisy proceduralne z u.s.g.:

- do postępowania w sprawach ze skargi stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 98 ust. 4).
- w przypadku złożenia przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu (art. 92a).
- w postępowaniu tym nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. (art. 102a u.s.g.).
- postępowanie sądowe w przedmiocie tej skargi jest wolne od opłat sądowych (art. 100 u.s.g.).

**KONTROLA SĄDÓW
ADMINISTRACYJNYCH
W ZAKRESIE (A) STANOWIENIA PRAWA
PRZEZ GMINY ORAZ (B)
ROZSTRZYgniĘĆ NADZORCZYCH**

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – p.p.s.a.

Art. 3 p.p.s.a.

§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

5) **akty prawa miejscowego** organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) **akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego**;

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Ustawa o samorządzie gminnym - u.s.g.

Art. 101. 1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.

2a. Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

3. W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.

4. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94.

Art. 101a u.s.g. 1. Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

Z orzecznictwa

"przedmiotem skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na uchwałę rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zawsze cała ta uchwała w znaczeniu formalnym, a legitymacja do zaskarżenia takiej uchwały przysługuje każdemu, kto wykaże naruszenie swojego interesu prawnego lub uprawnienia konkretnymi postanowieniami tej uchwały w odniesieniu choćby tylko do jednej działki położonej na obszarze objętym planem" [por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r., II OSK 205/09].

Odrzucenie skargi.

Artykuł 58 p.p.s.a.:

§ 1. Sąd odrzuca skargę:

- 1) jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego;
- 2) wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia;
- 3) gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi;
- 4) jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona;
- 5) jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie;
- 6) jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne.

§ 2. Z powodu braku zdolności sądowej jednej ze stron albo zdolności procesowej skarżącego i niedziałania przedstawiciela ustawowego lub braku w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej skarżącym, uniemożliwiającego jego działanie, sąd odrzuca skargę dopiero wówczas, gdy brak nie zostanie uzupełniony.

§ 3. Sąd odrzuca skargę postanowieniem. Odrzucenie skargi może nastąpić na posiedzeniu niejawnym.

§ 4. Sąd nie może odrzucić skargi z powodu, o którym mowa w § 1 pkt 1, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy.

Art. 134 p.p.s.a. § 1. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

§ 2. Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Art. 135 p.p.s.a.. Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Orzekanie w sprawie skargi na akt jednostki samorządu terytorialnego

Art. 147 p.p.s.a. § 1. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

§ 2. Rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym.

Art. 151 p.p.s.a. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala.

Art. 94 u.s.g.

1. 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.

2. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Z orzecnictwa

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r. (II OZ 191/11)
 1. To część tekstowa planu zagospodarowania przestrzennego zawiera normy prawne. Rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.
 2. Stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu.
- W przedmiotowej sprawie strona skarżąca domagała się dokonania wykładni wyroku sądu, w którym sąd stwierdził nieważność § 53 pkt 1 ppkt 2 i pkt 2 ppkt 13 uchwały Rady Miasta Szczecina z dnia 26 października 2009 r. Nr XL/994/09 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Strona wniosła o rozstrzygnięcie czy stwierdzenie nieważności wskazanych w wyroku zapisów części tekstowej planu oznacza także nieważność odpowiadających im rozwiązań przyjętych w załączniku graficznym do uchwały, w szczególności nieważność nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczających obszar wydzielenia wewnętrznego nr 2.

Orzekanie w sprawie skargi na akt nadzoru

- **Art. 148 p.p.s.a.** Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.
- **Art. 151 p.p.s.a.** W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala.
- **Art. 152 p.p.s.a.** W razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku.

- W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że sąd może uchylić akt nadzoru zarówno w całości, jak i w części (tak T. Woś, *Komentarz do p.p.s.a.*; wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08)
- zwrot "uchyla ten akt" oznacza, że sąd - uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru - nie może stwierdzić ani nieważności zaskarżonego aktu, ani wydania go z naruszeniem prawa; może natomiast uchylić zaskarżony akt w części (zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, aprobusująca glosa do wyroku R. Sawuły).