

Wyrok z dnia 5 września 1995 r.
III ARN 28/95

Na podstawie art. 5 ustawy z dnia 4 października 1991 r., o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.) dopuszczalne było jedynie wprowadzenie zmian w planie miejscowym w takim trybie, który przewidziany został dla sporządzenia i uchwalenie planu uproszczonego, nie zaś uchwalenia planu uproszczonego obok istniejącego planu miejscowego.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca), Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 września 1995 r. sprawy ze skargi Gminy i Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Ł. z dnia 30 czerwca 1994 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu uproszczonego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek zamiejscowy w Łodzi z dnia 24 listopada 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi do ponownego rozpoznania.

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

Uchwałą z dnia 23 maja 1994 r. [...] Rada Gminy i Miasta S. uchwaliła plan uproszczony zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe w obrębie wsi K. i D.N.

W treści uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.).

Wojewoda Ł. postanowieniem z dnia 17 marca 1994 r. wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały oraz wstrzymał jej wykonanie.

Następnie rozstrzygnięciem nadzorczym z 30 czerwca 1994 r. na podstawie art. 91 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym stwierdził nieważność tejże uchwały. Zarzucił naruszenie wymienionego wyżej art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji... poprzez uchwalenie planu uproszczonego, co jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy gmina posiada plan miejscowy.

Gmina i Miasto S. zaskarżyła opisane rozstrzygnięcie nadzorcze.

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi wyrokiem z dnia 24 listopada 1994 r. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Zdaniem Sądu Administracyjnego wydanie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego spowodowane zostało "niewłaściwym sprecyzowaniem nazwy uchwały". Główną treścią uchwały (§ 1 ust. 3 uchwały) są - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - zmiany ustaleń szczegółowych zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zamiarem Rady Gminy było uchwalenie zmian w planie miejscowym w trybie planu uproszczonego, co wynika też z treści uchwały z dnia 27 października 1994 r. [...], w której sprostowano poprzednią uchwałę poprzez zastąpienie zwrotu "plan uproszczony" zwrotem "zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie planu uproszczonego".

Sąd Administracyjny uznał, że nieprawidłowość uchwały rady gminy polegająca jedynie na jej błędnym tytule (nazwie) nie może stanowić wystarczającej podstawy dla organu nadzoru do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, a najwyżej może stanowić podstawę do wskazania nieprawidłowości w trybie art. 91 ust. 4 tejże ustawy.

Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną od omówionego wyroku. Zarzucił mu rażące naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 207 § 2 pkt 1 w związku z art. 216a k.p.a. oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446). Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i o oddalenie skargi Gminy i Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Ł. z dnia 30 czerwca 1994 r., bądź o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona. W rozpoznawanej sprawie mają zastosowanie przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.), który został skreślony przez art. 72 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415).

Bezsporne jest i nie było kwestionowane w rozpoznawanej sprawie, że nie mogły funkcjonować w gminie dwa plany zagospodarowania przestrzennego: miejscowy i uproszczony. Art. 3 ust. 1 zdanie 2 wymienionej wyżej ustawy z dnia 4 października 1991 r. stanowił bowiem wyraźnie, że "w braku planu miejscowego, rada gminy może uchwalić plan uproszczony". Uchwalenie planu uproszczonego niejako obok, czy niezależnie od obowiązującego już planu miejscowego byłoby niedopuszczalne i należałoby stwierdzić nieważność uchwały gminy wprowadzającej taki stan prawny.

Dopuszczalne natomiast, zgodnie z art. 5 omawianej ustawy, było dokonanie zmian w planie miejscowym - z uwagi na potrzeby budownictwa mieszkaniowego - w trybie, o którym mowa w art. 4, czyli w trybie przewidzianym dla sporządzenia planu uproszczonego.

W art. 4 uregulowano sposób opracowania projektu i planu uproszczonego, konieczne jego ustalenia, uzgodnienia projektu tego planu itd. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że powstanie potrzeb z zakresu budownictwa mieszkaniowego

może uzasadniać uchwalenie zmian w planie miejscowym, które to zmiany wprowadza się w taki sam sposób, z zachowaniem takiej samej procedury i zasad, jakie przewidziane są dla planu uproszczonego.

Uchwalenie zmian w planie miejscowym nie może polegać na uchwaleniu planu uproszczonego. Uchwała rady gminy, aby była zgodna z prawem, musiałaby odnosić się do planu miejscowego w tym sensie, że wskazywałaby, które jego postanowienia ulegają zmianie.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadzała się do tego, czy - z uwagi na niejasne brzmienie uchwały Rady Gminy i Miasta S. z dnia 23 maja 1994 r. - dokonane zostały tylko zmiany w planie miejscowym, czy też wprowadzono plan uproszczony obok planu miejscowego, bez określenia, które ustalenia planu miejscowego ulegają zmianie.

Istota spornego problemu nie polega zatem na nazwie uchwały i użytych w niej zwrotach, wobec czego późniejsza uchwała, prostująca użytą terminologię, nie może mieć istotnego znaczenia dla oceny słuszności rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Ł.

Istotna jest natomiast interpretacja treści uchwały z dnia 23 maja 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny dokonując tej interpretacji zasadniczą wagę przywiązał do zwrotu użytego w § 1 ust. 3, który brzmiał: "W związku z poprawkami zawartymi w ust. 2 § 1 niniejszej uchwały zmienia, stosownie do tych ustaleń treść następujących ustaleń szczegółowych: pkt 3-B/2; pkt 4-B/3..." itd.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrot "zmienia" oraz wymienione poprawki odnoszą się do planu miejscowego to znaczy, że z tego fragmentu uchwały ma wynikać, że dokonano na jej podstawie zmian w planie miejscowym. Z akt sprawy nie wynika, by Naczelny Sąd Administracyjny dokonał oględzin samego planu, a zatem by mógł stwierdzić o jakich poprawkach jest mowa w tym fragmencie uchwały. Jeżeli bowiem poprawki i zmiany odnoszą się do planu miejscowego, rozumowanie Sądu mogłoby być uznane za prawidłowe.

Jeżeli natomiast owe zmiany i poprawki odnoszą się do uchwalonego właśnie planu uproszczonego, argumentacja ta byłaby wadliwa.

Oświadczenia skarżącej oraz pełnomocnika Wojewody Ł. składane w tym przedmiocie na rozprawie przed Sądem Najwyższym były sprzeczne. Ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny dokonał interpretacji uchwały, co do której zapadło zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze bez odniesienia się do jej istotnego załącznika (w postaci planu, którego ta uchwała dotyczyła), Sąd Najwyższy uznał rewizję nadzwyczajną za uzasadnioną.

Od prawidłowej interpretacji uchwały zależy bowiem ocena czy doszło, czy też nie doszło do naruszenia art. 3 ust. 1 w związku z art. 5 ustawy z dnia 4 października 1991 r.

W związku z powyższym należało uchylić wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, w toku którego konieczne będzie dokonanie ponownej wykładni uchwały z uwzględnieniem oględzin planu, którego ona dotyczy.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na mocy art. 422 § 2 k.p.c.

=====