

## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2010 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi - Wydział II  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Anna Stępień
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Kubot - Szustowska (spr.) Sędzia WSA Czesława Nowak - Kolczyńska
Protokolant	Asystent sędziego Marcin Olejniczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 września 2010 roku  
przy udziale -

sprawy ze skargi Wojewody Łódzkiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi  
z dnia 18 czerwca 1997 roku  
nr LXIII/623/97

w przedmiocie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego  
miasta Łodzi, w części obejmującej obszar pomiędzy ul. Drewnowską, ul. Zachodnią,  
ul. Ogrodową i projektowanym przebiegiem ul. Gen. L. Żeligowskiego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części oznaczonej na załączniku graficznym symbolami VII.01, VII.03, VII.04. VII.05;
2. stwierdza że zaskarżona uchwała, w części opisanej w punkcie 1 nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku;
3. zasądza od Rady Miejskiej w Łodzi na rzecz Wojewody Łódzkiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

ST. STĘPIEŃ  
Łódź, 22 września 2010 r.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Łodzi podjęła w dniu 18.czerwca 1997r. uchwałę nr LXIII/623/97 w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi w części obejmującej obszar pomiędzy ul. Drewnowską, ul. Zachodnią, ul. Ogrodową i projektowanym przebiegiem ul. Gen. L. Żeligowskiego. Wskazana uchwała podjęta została na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8.marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity Dz.U. z 1996r., nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz art. 7 i art. 26. ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415).

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wniósł Wojewoda Łódzki, zaskarżając ją w części obejmującej obszary oznaczone na załączniku graficznym do powołanej uchwały symbolem VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7.lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27.marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.). Wobec tak sformułowanych zarzutów Wojewoda Łódzki wniósł o stwierdzenie nieważności planu na obszarach oznaczonych na załączniku graficznym do powołanej uchwały symbolern: VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05 oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda Łódzki podniósł, iż w dniu 2.czerwca 1993r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr LVII/491/93 w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi. Zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7.lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy (tj. 1.stycznia 1995r.), straciły moc obowiązującą po upływie 8 lat od daty wejścia w życie ustawy, czyli w dniu 1.stycznia 2003r. Jednakże w przypadku, gdy gmina uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu lub jego zmiany, dotychczasowe plany zachowały moc w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż przez 9 lat, tj. do dnia 31.grudnia 2003r. W dniu 18.czerwca 1997r. Rada Miejska w Łodzi podjęła zaskarżoną uchwałę

w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi w części obejmującej obszar pomiędzy ul. Drewnowską, ul. Zachodnią, ul. Ogrodową i projektowanym przebiegiem ul. Gen. L. Żeligowskiego. Na podstawie § 1 ust. 1 tej uchwały zmienione zostały ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: V.04., V.05, V.09, V.10, V.11, VII.01, VII.02, VII.03, VII.04, VII.05. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 2 ustawy z dnia 7.lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym w uchwale tej nie ustalono ani przeznaczenia, ani zasad zagospodarowania dla terenów oznaczonych symbolami: VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05. W dniu 27.grudnia 2001r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr LXXII/1620/01 zmieniającą miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi dla części obszaru miasta, położonej w rejonie ulic Drewnowskiej, Zachodniej, Ogrodowej i projektowanego przebiegu ul. Gen. L. Żeligowskiego. Zmiana ta nie objęła terenów oznaczonych symbolami: VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05. Dla terenów tych jako obowiązujące pozostały ustalenia planu ogólnego, wynikające z uchwały nr LVII/491/93 i niezmienione uchwałą nr LXII/623/97. W dniu 30.kwietnia 2002r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr LXXVII/1793/2002 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi. Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27.marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plany miejscowe uchwalone przed dniem 1.stycznia 1995r. obowiązują tylko do dnia 31.grudnia 2003r. i po tej dacie tracą ważność. W tych okolicznościach ogólny plan miejscowy dla miasta Łodzi uchwalony uchwałą nr LVII/491/93 utracił ważność z mocy ustawy. Dla terenów oznaczonych symbolami: VII.01, VII.03, VII.04, VII.05 nie przeniesiono i nie określono ustaleń dotyczących przeznaczenia i zasad zagospodarowania. W tym zakresie plan miejscowy uchwalony uchwałą nr VXIII/623/97 z dnia 18.czerwca 1997r. narusza zasady uchwalania aktu planistycznego określone w art. 2 i art. 10 ustawy z dnia 7.lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Brak ustaleń i określenia zasad zagospodarowania terenów może spowodować istotne problemy na etapie wydawania pozwoleń na budowę dla tych terenów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Łodzi podniosła, iż uwzględniła skargę Wojewody Łódzkiego na uchwałę z dnia 18.czerwca 1997r. w zakresie objętym skargą, tj. co do części oznaczonej na załączniku graficznym symbolami nr VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05. Do odpowiedzi na skargę załączyła uchwałę z dnia 7.lipca 2010r., nr XCI/1583/10, podjętą na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z

dnia 8.marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 34 i art. 54 § 2 i 3 ustawy z dnia 30.sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.). W § 1 uchwały z dnia 7.lipca 2010r. Rada Miejska w Łodzi postanowiła uwzględnić skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Wojewody Łódzkiego na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi nr LXIII/623/97 z dnia 18.czerwca 1997r. W uzasadnieniu wskazano, iż wobec faktu, że zaskarżona uchwała jest obowiązującym prawem miejscowym, objęcie jej zakresem obszarów wskazanych w § 1 i oznaczonych na rysunku symbolami nr VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05 uniemożliwia wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji tak lokalizowanych. Z drugiej strony brak ustaleń merytorycznych dla wskazanych terenów uniemożliwia wydawanie prawidłowych, opartych o zapisy planu decyzji o pozwoleniu na budowę.

W piśmie z dnia 28.lipca 2010r. Wojewoda Łódzki podtrzymał skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18. czerwca 1997r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy z dnia 30.sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), powoływanej dalej jako p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Analogiczne unormowanie zawiera art. 1 § 1 ustawy z dnia 25.lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych ( Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, iż sąd bada legalność zaskarżonej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem materialnym określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Stosownie do unormowania zawartego w art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, iż zastała wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W następstwie rozpoznania skargi wniesionej w niniejszej sprawie, nie będąc ograniczonym zarzutami i wnioskami skargi oraz przywołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.) Wojewódzki Sąd Administracyjny dopatrzył się w zaskarżonej uchwale tego rodzaju naruszeń prawa, które powodują konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenia nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Rozważania w niniejszej sprawie wypada rozpocząć od wskazania, iż przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała organu gminy w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc akt prawa miejscowego. Uchwała wspomniana w części, objętej skargą, zaskarżona została przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wnosząc zaś w trybie art. 93 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8. marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skargę na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest związany terminem zaskarżenia przewidzianym w art. 53 §§ 1-3 p.p.s.a.; termin zaskarżenia nie wynika także z przepisów powołanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Oznacza to, że zaskarżenie przez organ nadzoru uchwały organu gminy, może nastąpić w każdym czasie. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15. lipca 2007r., sygn.akt II OSK 320/05, ONSAIWSA 2006/1/7 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29. listopada 2005r., sygn.akt I OSK 572/05, niepubl. w zbiorze urzędowym, dostępny w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 196733)

W rozpoznawanej sprawie, przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18. czerwca 1997r. nr LXIII/623/97 w części, obejmującej tereny oznaczone na załączniku graficznym symbolami VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05. Uchwała wspomniana dotyczy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi, zatwierdzonego uchwałą nr LVII/491/93 z dnia 2. czerwca 1993r. dla rejonów ulic Drewnowskiej, Zachodniej, Ogrodowej i projektowanego przebiegu ulicy Gen. L. Żeligowskiego, oznaczonych symbolami V.04, V.05, V.09, V.10, V.11, VII.02, VII.03, VII.04, VII.05. Rodziła się zatem wątpliwość, czy uchwała wspomniana, w świetle regulacji zawartej w art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27. marca 2003r. planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostaje w obrocie prawnym czy też wygasła z dniem 31. grudnia 2003r. Stanowiła bowiem zmianę planu miejscowego (zatwierdzonego uchwałą z dnia 22. czerwca 1993r.), który wygasł w tej dacie. Stanowisko judykatury w tym przedmiocie nie jest

jednolite, bowiem wedle koncepcji przyznających uchwałom zmieniającym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym po dniu 1.stycznia 1995r. walor obowiązywania, rozstrzygająca jest treść samej uchwały. Jej samodzielność i kompletność w zakresie zasad kształtowania ładu przestrzennego, bez potrzeby odnoszenia jej treści do planu miejscowego uchwalonego przed 1.stycznia 1995r., uzasadnia wnioski o jej obowiązywanie po dniu 31.grudnia 2003r. (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31.maja 201r. sygn.akt I OSK 1077/09, z dnia 27.lipca 2010r., sygn.akt II OSK 1055/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10.marca 2008r., sygn.akt II SA/Kr 218/06, wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> ). Według zaś stanowiska odmiennego, częściowa zmiana treści planu zagospodarowania przestrzennego po dniu 1.stycznia 1995r. nie pozwala na przyjęcie, że plan ten został uchwalony po tym dniu. (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24.lipca 2009r., sygn.akt II SA/OI 582/09, dostępny w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 553135 oraz w Łodzi z dnia 17.października 2007r., sygn.akt II SA/Łd 712/07, dostępny w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 441235)

W rozpoznawanej sprawie sytuacja jest skomplikowana o tyle, że uchwała Rady Miejskiej z dnia 18.czerwca 1997r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi dla rejonów ulic Drewnowskiej, Zachodniej, Ogrodowej i projektowanego przebiegu ulicy Gen. L. Żeligowskiego, oznaczonych symbolami V.04, V.05, V.09, V.10, V.11, VII.02, VII.03, VII.04, VII.05, zaskarżona została jedynie w części (oznaczonych na załączniku graficznym symbolami VII.01, VII.03, VII.04 i VII.05), co określało kognicję Sądu w niniejszej sprawie (art.134 § 1 p.p.s.a.). Zasadniczy zarzut sprowadzał się zaś do wskazania, że dla powyższych terenów uchwała nie zawiera żadnych postanowień. Ten oczywisty fakt, niekwestionowany zresztą przez Radę Miejską, wyklucza zatem konkluzję o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie objętym skargą.

Niezależnie wszakże od zajętego stanowiska intertemporalnego, uchwała w zaskarżonej części pozostawała w obrocie prawnym, co wykluczało możliwość ewentualnego umorzenia niniejszego postępowania jako bezprzedmiotowego, uzasadniając merytoryczne rozpoznanie skargi. Stwierdzenie nieważności aktu, skutkuje bowiem ex punc, tj. od daty jego uchwalenia.

W tym zakresie natomiast podzielić należy stanowisko organu nadzoru, iż zaskarżona uchwała w części odnoszącej się o terenów, oznaczonych symbolami VII.01, VII. 03, VII.04 i VII.05 w sposób istotny narusza przepisy art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7.lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem w części tekstowej nie zawiera żadnych zapisów, określających przeznaczenie i zasady zagospodarowania dla tychże terenów.

Z przytoczonych powyżej względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się o terenów, oznaczonych symbolami VII.01, VII. 03, VII.04 i VII.05 .

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a., zasądzając na rzecz skarżącego ich zwrot w kwocie równej wynagrodzeniu pełnomocnika, będącego radcą prawnym, ustalonemu na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. nr 163, poz. 1349 ze zm.)

Wobec uwzględnienia skargi konieczne stało się zaś stwierdzenie, iż zaskarżona uchwała w części, odnoszącej się do w części odnoszącej się o terenów, oznaczonych symbolami VII.01, VII. 03, VII.04 i VII.05, nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku (art. 152 p.p.s.a.).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SECRETARZ  
*[Signature]*  
Lucyna Szyfior