

2966

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NR II OSK 440/10

z dnia 7 maja 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:
Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Gliniecki
Sędzia NSA Anna Łuczaj
Sędzia NSA Arkadiusz Despot – Młodanowicz /
spr./
Protokolant Marta Romanowska

po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Nadwarciańskiej Grupy Kapitałowej GEOBUD Sp. z o.o. w Komornikach od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt IV SA/Po 441/09

w sprawie ze skargi Nadwarciańskiej Grupy Kapitałowej GEOBUD Sp. z o.o. w Komornikach na uchwałę (oświadczenie) nr 2/S45/02/III Rady Miasta Puszczykowa z dnia 4 lutego 2002 r. w przedmiocie zagospodarowania przestrzennego

1) uchyla zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oraz stwierdza nieważność uchwały (oświadczenia) nr 2/S45/02/III Rady Miasta Puszczykowa z dnia 4 lutego 2002 r.,

2) zasądza od Miasta Puszczykowo na rzecz Nadwarciańskiej Grupy Kapitałowej GEOBUD Sp. z o.o. w Komornikach kwotę 1187 (jeden tysiąc sto osiemdziesiąt siedem) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt IV 441/09 orzekł o niezgodności z prawem uchwały (oświadczenia) nr 2/S45/02/III Rady Miasta Puszczykowa z dnia 4 lutego 2002 r. w przedmiocie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie Sąd orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Przedstawiając w uzasadnieniu stan faktyczny sprawy Sąd pierwszej instancji wskazał, że działając na podstawie §1 ust. 4 pkt 3 Regulaminu Rady Miasta, stanowiącego Załącznik nr 4 do Statutu Miasta Puszczykowa i §12 ust. 10 pkt 1 uchwały Rady Miasta z dnia 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usług, oświaty, kultury, administracji, sportu, turystyki i rekreacji oraz terenów zabudowy mieszkaniowej w Puszczykowie w rejonie ulic Wysokiej, Podgórznej, ks. Posadzego, Poznańskiej i Kościelnej (Dz. Urz. Wojew. Wielkopolskiego 147/01/3049), Rada Miasta Puszczykowa,

w dniu 4 lutego 2002 r. wydała oświadczenie nr 2/S45/02/III, w którym wskazała, że Rada Miasta akceptuje koncepcję programowo-przestrzenną zagospodarowania miasta Puszczykowa w rejonie ulic: Poznańska-Kościelna, oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu oznaczonym symbolem U/M, sporządzoną przez Agencję Obsługi Architektonicznej „ARCHIS” Sp. z o.o. w Poznaniu w zakresie układu urbanistycznego, schematu funkcjonalnego obiektów kubaturowych i wytycznych architektonicznych zgodnie z rysunkiem koncepcji i jej częścią tekstową. Przedstawiony w rysunku układ urbanistyczny placów, komunikacji pieszej i kołowej, parkingów, podziału na działki przyjmuje się jako wytyczne do opracowania szczegółowych projektów drogowych, małej architektury i geodezyjnych.

W dniu 12 września 2006 r. Rada Miasta Puszczykowa na podstawie §17 ust. 1 pkt 3 Statutu Miasta Puszczykowa i §12 ust. 10 pkt 1 uchwały Rady Miasta z dnia 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III wydała oświadczenie nr 1/06/IV, w którym wskazała, że Rada Miasta akceptuje zmianę koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania centrum miasta Puszczykowa w rejonie ulic Poznańska-Kościelna, przyjętej oświadczeniem nr 2/S45/02/III Rady Miasta Puszczykowa z dnia 4 lutego 2002 r. - w zakresie Koncepcji programowo-architektonicznej budynku Centrum Handlowo-Kulturalnego (w miejscu dotychczas projektowanego hotelu) na terenie Centrum Miasta Puszczykowa sporządzonej przez „Archi Studio” - Pracownię projektową.

W kolejnych oświadczeniach z 26 marca 2008 r. nr 2/08/V i 17 września 2008 r. nr 5/08/V, Rada Miasta Puszczykowa również jako podstawę prawną wskazała §12 ust. 10 pkt 1 uchwały Rady Miasta nr 229/01/III z dnia 19 listopada 2001 r.

Wyrokiem z dnia 2 grudnia 2008 r. sygn. akt II SA/Po 792/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III w części obejmującej przepis §12 ust. 10 pkt 1. Sąd wskazał m.in., że wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowienia w przedmiocie opracowania i uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu z Radą Miasta, nastąpiło z naruszeniem art. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), co w konsekwencji prowadziło do naruszenia art. 94 Konstytucji RP.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 czerwca 2009 r. sygn. akt II OSK 521/09 oddalił skargę kasacyjną Rady Miasta Puszczykowa od powyższego wyroku WSA w Poznaniu.

Pismem z dnia 27 marca 2009 r. Nadwarciańska Grupa Kapitałowa GEOBUD Sp. z o.o. (dalej zwana spółką lub skarżącą) - powołując się na przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. 142/01/1591 ze zm.)- wezwała Radę Miasta Puszczykowa do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylene czterech uchwał: nr 2/S45/02/III z dnia 4 lutego 2002 r., nr 1/06/IV z dnia 12 września 2006 r., nr 2/08/V z dnia 26 marca 2008 r. i nr 5/08/V z dnia 17 września 2008 r. Zdaniem spółki uchwały te zostały wydane bez wymaganej podstawy prawnej, którą stanowić może wyłącznie ustawa, a nie Regulamin Rady Miasta Puszczykowa. Uchwały te naruszają interes prawny spółki, albowiem wykorzystywane są jako przesłanka uzasadniająca odmowę udzielenia jej pozwolenia na budowę na nieruchomości, którą nabyła od gminy miasta Puszczykowa w użytkowanie wieczyste.

Uchwałą z dnia 29 kwietnia 2009 r. Rada Miasta Puszczykowa nie uwzględniła wezwania spółki. Rada wskazała, że wyrokiem z dnia 2 grudnia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność powołanego §12 ust. 10 pkt 1 uchwały nr 229/01/III. Na powyższy wyrok skargę kasacyjną złożyło Miasto Puszczykowo. Sprawa nie została jeszcze prawomocnie rozstrzygnięta. Nadto zgodnie z §6 ust. 4 pkt c Regulaminu Rady Miasta w sprawach, w których Rada nie realizuje swoich uprawnień stanowiących i kontrolnych, może podejmować w trybie przewidzianym dla uchwał oświadczenia zawierające stanowisko w określonej sprawie.

Spółka złożyła cztery skargi na w/w uchwały (oświadczenia) Rady Miasta Puszczykowa, wnosząc o ich uchylene w całości. Podniosła, że zostały podjęte bez podstawy prawnej. Przyjmując szczególną nazwę dla uchwał, Rada Miasta Puszczykowa uznała się zwolniona z obowiązku ustalenia, czy dla podejmowanych uchwał rzeczywiście jest podstawa prawna. Zaniechała także przekazania tych uchwał Wojewodzie Wielkopolskiemu do tzw. legalizacji.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Puszczykowa wniosła o jej oddalenie wskazując, że bezpośrednią delegacją do wydania zaskarżonych oświadczeń Rady Miasta są odpowiednio §17 ust. 1 pkt 3 poprzednio obowiązującego Statutu Miasta Puszczykowa (tak oświadczenia nr 2/S45/02/III i nr 1/06/IV) oraz §6 ust. 4 aktualnego Regulaminu Rady Miasta Puszczykowa (oświadczenia nr 2/08/V i nr 5/08/V) przyjętego uchwałami Rady Miasta Puszczykowa z dnia 18 lipca 2007 r. oraz z dnia 27 sierpnia 2007 r. Powyższe akty prawa miejscowego zostały przedłożone Wojewodzie Wielkopolskiemu zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podkreśliła, że oświadczenia nie podlegają legaliza-

cji Wojewody, gdyż nie dotyczą one uprawnień stanowiących, ani kontrolnych Rady Miasta. Stanowią one w istocie rzeczy jedynie zwerbalizowanie przyjętego przez Radę Miasta stanowiska, które jednak w żaden sposób nie ingeruje w istniejący porządek prawny i nie wzrusza warunków obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego zgodnie z uchwałą Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III.

Postanowieniami z dnia 23 czerwca 2009 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargi spółki na uchwały (oświadczenia) Rady Miasta Puszczykowa z dnia: 12 września 2006 r. nr 1/06/IV, 17 września 2008 r. nr 5/08/V i 26 marca 2008 r. nr 2/08/V, z uwagi na brak opłaty. Postanowienia te są prawomocne.

Dnia 18 listopada 2009 r. w związku z odrzuceniem trzech skarg spółka wniosła, o rozważenie zasadności zastosowania w stosunku do uchwał (oświadczeń) Rady Miasta Puszczykowa objętych odrzuconymi skargami art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 153/02/1270 ze zm.) – skrócie p.p.s.a. Spółka wskazała, że uchwała z dnia 12 września 2006 r. nr 1/06/IV nie ma samodzielnego charakteru. Stanowi ona bowiem zmianę uchwały z dnia 4 lutego 2002 r. Winna być więc przedmiotem oceny Sądu nie w pierwotnym jej brzmieniu, lecz w brzmieniu po zmianie. Nadto wszystkie cztery zaskarżone uchwały zostały wydane z powołaniem się na ten sam przepis §12 ust. 10 pkt 1 uchwały nr 229/01/III, który został unieważniony prawomocnym wyrokiem. Spółka podniosła, że uchwały były używane jako narzędzie służące przeszkadzaniu w udzieleniu jej pozwolenia na budowę obiektu budowlanego w Puszczykowie przy Rynku. Uchwałą z 26 marca 2008 r., negatywnie zaopiniowano przedstawioną przez skarżącą koncepcję tej inwestycji. Natomiast uchwałą z dnia 17 września 2008 r. przyjęto koncepcję zagospodarowania płyty rynku, która umniejsza radykalnie ilość miejsc parkingowych przed budynkiem skarżącej w stosunku do ilości miejsc parkingowych zagwarantowanych jej w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Nadto przedmiotowe uchwały dotyczą tego samego terenu. Przy ich użyciu w sposób niedopuszczalny delegowano uprawnienia z dziedziny władztwa planistycznego, które Rada Miasta Puszczykowa może wykonać tylko w ramach i trybie planu miejscowego.

Przechodząc do rozważań Sąd pierwszej instancji zauważył, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny spółki bowiem materia, której dotyczy, związana jest z jej prawami i obowiązkami, jako użytkownika wieczystego działki nr 701/5, usytuowanej w rejonie ulic Poznańskiej i Kościelnej w Puszczykowie, przez ponad dziewiętnastomiesięczne udaremnianie otrzymania pozwolenia na budowę obiektu budowlanego, położonego w Puszczykowie na tej nieruchomości w rejonie ulic Wysokiej, Pod-

górnej, ks. Posadzego, Poznańskiej i Kościelnej, (dla których uchwalono plan zagospodarowania przestrzennego uchwałą z dnia 19 listopada 2001 r. nr 220/01/III) i wprowadza bez upoważnienia ustawowego ograniczenia w sposobie i zakresie korzystania z rzeczy - prawa użytkownika wieczystego nieruchomości.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko skarżącej, że oświadczenie Rady Miast z dnia 4 lutego 2002 r. nr 2/S45/02/III jest uchwałą, podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Zaakcentował również, że ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności, wprowadził w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą gminę do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko na podstawie upoważnień ustawowych.

Dalej przypomniał, że prawomocnym wyrokiem z 2 grudnia 2008 r. sąd administracyjny stwierdził nieważność § 12 ust. 10 pkt 1 uchwały nr 229/01/III wskazując, że wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowienia w przedmiocie opracowania i uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu z Radą Miasta, nastąpiło z naruszeniem art. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, co w konsekwencji prowadziło do naruszenia przepisu art. 94 Konstytucji RP. Z punktu widzenia zasad legislacji jest rzeczą niedopuszczalną, by sformułowanie lub uściślenie tych przepisów mogło następować w nieprzewidzianym w ustawie innym akcie niż stanowiący plan zagospodarowania przestrzennego. Ani przepisy Konstytucji, ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani przepisy obowiązującej w czasie podjęcia zaskarżonej uchwały, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie stwarzają możliwości przeniesienia przysługujących gminie w tym zakresie uprawnień poza granice miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do bliżej nieokreślonego aktu wykonawczego.

Ponadto przepisy art. 92 i art. 94 Konstytucji RP mają zbliżony cel - służą realizacji prymatu ustawy i zachowaniu spójności systemu prawa. Na tle art. 92 Konstytucji RP utrwalił się pogląd, że zawsze zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z 10 kwietnia 2001, U 7/00, publ. OTK 3/01/56). Wymóg ustawowego określenia ograniczeń zawiera w sobie nakaz dochowania odpowiedniej jakości unormowania ustawowego - zwłaszcza z punktu widzenia zasady określoności. Zarówno na tle zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i art. 31 ust. 3, wykluczone jest ustanawianie przepisów pozbawionych dostatecznego stopnia precyzji. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że upoważnienie do wydania aktu wykonawczego winno być szczegółowe, w celu wykonania ustawy; win-

no zawierać szczegółowe wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Upoważnienie ustawowe nie musi być zawarte w przepisie ustawy, wprost upoważniającym do wydania aktu podstawowego - wystarczy, że wytyczne dadzą się wyinterpretować także z innych przepisów ustawy.

W doktrynie przyjmuje się, że art. 94 Konstytucji RP określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie. Luźniejszym w każdym razie niż ten, jaki wynika z formuły art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nakazującej wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw. Wyklucza on co do zasady wymóg wykonawczego charakteru aktów prawa miejscowego jako warunek ich legalności (K. Działocha w: „Konstytucja RP. Komentarz” Wyd. Sejm. 2001 t. II uw. 4 s. 5 do art. 94).

W konkluzji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro prawomocnym wyrokiem stwierdzono nieważność § 12 ust. 10 pkt 1 uchwały z 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III, to nie mógł on stanowić podstawy do wydania zaskarżonej uchwały. Uchwała ta, jak słusznie wskazała skarżąca, została wydana bez podstawy prawnej. Upoważnienie do wydania takiego aktu musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach ustawowych, tymczasem żaden przepis ustawowy nie mógł być podstawą dla wydania tej uchwały. Dla bytu sprawy nie ma znaczenia, że Rada Miasta nazwała zaskarżoną uchwałą oświadczeniem, ponieważ nie zmienia to faktu, że akt ten jest uchwałą. Ustawodawca, legitymując organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, przypisuje formę uchwał, jako instytucjonalną formę wydawania aktów prawa miejscowego jej organowi kolegialnemu, którym jest obecnie tylko rada gminy (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wszelkie ograniczenie korzystania z nieruchomości przez właściciela bądź użytkownika wieczystego, może być dokonane tylko w drodze ustawy i z zachowaniem zasady proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Obie powołane w uchwale z 4 lutego 2002 r. nr 2/S45/02/III uchwały Rady Miasta, nie spełniają wymogów ustawy i nie mieszczą się w granicach władztwa planistycznego gminy.

W odniesieniu do wniosku o zastosowanie art. 135 p.p.s.a. w stosunku do uchwał, które zostały zaskarżone w odrzuconych skargach, Sąd pierwszej instancji wskazał, że wszystkie trzy wskazane w piśmie z dnia 16 października 2009 r. uchwały, nie mieszczą się w granicach danej sprawy, w rozumieniu art. 134 § 1 w zw. z art. 135 p.p.s.a. i art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podobnie w sprawie ze skargi na uchwałę o planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego, Sąd nie może w trybie art. 134 § 1 w zw. z art. 135 p.p.s.a. i art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym objąć orzekaniem uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, na które to studium przysługuje odrębna skarga.

Skoro zaskarżona uchwała z dnia 4 lutego 2002 r. wydana została bez jakiejkolwiek podstawy ustawowej, to nie może być aktem prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP; art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ponieważ, jednak upłynął ponad rok od podjęcia zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 147 §1 p.p.s.a. i 94 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd orzekł jedynie o jej niezgodności z prawem. Na podstawie art. 152 p.p.s.a. orzeczono o wykonalności zaskarżonej uchwały.

Spółka, reprezentowana przez radcę prawnego Marka Szewczyka, zaskarżyła opisany wyrok do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarżąca kasacyjnie zarzuciła wyrokowi:

1) naruszenie prawa materialnego - art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

2) naruszenie prawa procesowego - art. 135 w związku z art. 141 §4 p.p.s.a.

Wskazując na powyższe zarzuty spółka domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w części, w jakiej Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił jej wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, lecz pomijając art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzestał na orzeczeniu o niezgodności z prawem tej uchwały, oraz w części w jakiej nie uwzględnił wniosku skarżącej, pomijając przepis art. 135 p.p.s.a., o stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 12 września 2006 r. nr 1/06/IV.

Argumentując zarzuty skarżąca kasacyjnie podniosła, że wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji wniosła jedną skargę na wszystkie cztery uchwały, traktując te uchwały jako dotyczące jednej i tej samej sprawy, tj. modyfikacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r.

Podawała, że wszystkie cztery uchwały (oświadczenia) nie były poddawane tzw. legalizacji. W związku z tym, Sąd pierwszej instancji powinien uznać, że uchwała nr 2/S45/02/III podlega stwierdzeniu nieważności (art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Zdaniem skarżącej kasacyjnie Sąd pierwszej instancji nie uzasadnił swego stanowiska odnośnie jej argumentacji, że uchwała z dnia 12 września 2006 r. nr 1/06/IV nie ma samodzielnego charakteru, a stanowi zmianę zaskarżonej uchwały z dnia 4 lutego 2002 r. Trudno wskazać racjonalne przesłanki przemawiające za osobnym traktowaniem uchwały podjętej w jakiejś sprawie oraz uchwały zmieniającej jej pierwotną treść. Stwierdzenie Sądu pierwszej instancji, że uchwała z dnia 12 września 2006 r. nie mieści się w granicach sprawy w rozumieniu art. 134 §1 w związku z art. 135 p.p.s.a. stanowi ewidentne naruszenie art. 141 §4 p.p.s.a. i jest dla skarżącej niezrozumiałe.

Rada Miasta Puszczykowa w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o jej oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko podawała, że stanowiące przedmiot zaskarżenia oświadczenie nie jest aktem podlegającym

cym kontroli nadzoru prawnego. Rada jako organ kolegialny każde swoje stanowisko może wypracować tylko w formie głosowania nad jego treścią. Wskazując na treść §6 ust. 4 statutu gminy Rada stwierdziła, że w sprawach, w których nie wykonuje swoich uprawnień stanowiących, czy kontrolnych może podejmować w trybie przewidzianym dla uchwał deklaracje zawierające samo zobowiązanie, apele zawierające niewiążące wezwania do określonego zachowania, czy podjęcia inicjatyw oraz oświadczenia zawierające stanowisko w danej sprawie. Wszystkie oświadczenia, będące przedmiotem podniesionych przez skarżącą zarzutów, odnoszą się do konkretnych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. W tej sytuacji zastosowanie znajduje norma art. 102 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 135 p.p.s.a. Rada Miasta Puszczykowa wskazała, że nawet jeżeli przyjąć, iż oświadczenia były uchwałami, to kolejne nie stanowiły modyfikacji aktu podjętego wcześniej, tylko każdorazowo stanowiły nowe rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionej podstawie.

Zgodnie z art. 183 §1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. Jeśli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 §2 p.p.s.a. (a w niniejszej sprawie ich brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej i wyłącznie w granicach wyżej określonych może rozpatrywać wniesioną skargę kasacyjną.

Rozpoznając niniejszą sprawę, w granicach zakreślonych zarzutami sformułowanymi przez skarżącą kasacyjnie spółkę, rozstrzygnąć należało wyłącznie dwie kwestie. Po pierwsze czy Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 135 i art. 141 §4 p.p.s.a. nie obejmując rozstrzygnięciem uchwały z dnia 12 września 2006 r. nr 1/06/IV. Po wtóre, czy nie orzekając o nieważności zaskarżonej uchwały naruszył art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem poza granicami zaskarżenia znajduje się przesadzona przez Sąd pierwszej instancji kwestia, że zaskarżony akt jest uchwałą mimo nazwania go przez Radę Miasta Puszczykowa oświadczeniem.

W pierwszej kolejności ocenie podlegał zarzut naruszenia przepisów postępowania. Wprawdzie w zaskarżonym wyroku Sąd pierwszej instancji nie uzasadnił szerzej dlaczego brak jest podstaw do zastosowania art. 135 p.p.s.a., jednakże okoliczność ta nie stanowi jeszcze o tym, że doszło do naruszenia art. 141 §4 p.p.s.a. mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przed wszystkim podkreślenia wymaga okolicz-

ność, że postanowieniem z dnia 23 czerwca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odrzucił skargę skarżącej kasacyjnie spółki na uchwałę (oświadczenie) Rady Miasta Puszczykowa z dnia 12 września 2006 r. nr 1/06/IV. Postanowienie to jest prawomocne, skarżąca kasacyjnie spółka nie kwestionowała niniejszego rozstrzygnięcia. Zatem skoro doszło do prawomocnego odrzucenia skargi na uchwałę (oświadczenie) Rady Miasta Puszczykowo z dnia 12 września 2006 r. nr 1/06/IV brak było podstaw, aby w oparciu o art. 135 p.p.s.a. zaskarżonym wyrokiem objąć również wskazaną uchwałę. Skoro skarżącej kasacyjnie nie udało się doprowadzić do skutecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie uchwały z dnia 12 września 2006 r. nie może domagać się objęcia tego aktu wyrokiem rozstrzygającym sprawę skargi na uchwałę z dnia 4 lutego 2002 r.

Dlatego należało uznać, że Sąd pierwszej instancji nie dopuścił się naruszenia art. 135 p.p.s.a.

Natomiast za zasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Sąd pierwszej instancji uznał, że przeszkodą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jest upływ roku od daty jej podjęcia i dlatego stosownie do przepisu art. 94 ust. 2 cytowanej ustawy należało orzec o niezgodności uchwały z prawem. Stanowisko to jest nieprawidłowe. Sąd pierwszej instancji przeoczył, że przepis art. 94 ust. 1 omawianej ustawy składa się także z drugiej części, według której upływ roku od daty podjęcia uchwały nie stanowi przeszkody do stwierdzenia jej nieważności, jeżeli „uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1”, tj. w terminie 7 dni od daty podjęcia uchwały.

Z akt sprawy jednoznacznie wynika, że zaskarżona uchwała nie została w ogóle przesłana wojewodzie. Skutkiem prawnym uchybienia obowiązkowi przewidzianemu w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest obowiązek sądu wydania orzeczenia, stosownie do przepisu art. 94 ust. 1 tej ustawy, o stwierdzeniu nieważności uchwały rady w każdym czasie. W związku z tym, gdy w ocenie Sądu pierwszej instancji zaskarżony w rozpoznanej sprawie akt faktycznie jest uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej, która rażąco narusza prawo, to Sąd zobowiązany był stwierdzić jej nieważność i nie pozostawiać w obrocie prawnym uchwały dotkniętej wadą nieważności.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego za prawidłowe należało uznać stanowisko Sądu pierwszej instancji, że zaskarżony akt nazwany oświadczeniem jest w rzeczywistości uchwałą. Akt ten ma formę uchwały skoro został podjęty przez organ kolegialny. Rada Miasta Puszczykowa użyła bowiem innej nazwy dla określenia formy działania, która w sensie materialnym jest uchwałą. Jednocześnie uchwałą niniejszą należy zakwalifikować jako podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej a nie jako decyzję indywidualną w sprawie z zakresu administracji publicznej. Mianowicie uchwałą (nazwaną oświadczeniem) nr 2/S45/02/III z dnia 4 lutego 2002 r. Rada Miasta Puszczykowa zaakceptowała określoną koncepcję programowo-przestrzenną zagospodarowania oznaczonego terenu. Tym samym w sposób władczy określiła możliwy sposób zagospodarowania wskazanego w uchwale terenu, który faktycznie wykluczał możliwość przyjęcia innego sposobu zagospodarowania tego terenu wyłącznie w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zatem jest to uchwała podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Oczywiście zaś jest brak podstawy prawnej uzasadniającej wydanie niniejszej uchwały. Szczególnie, gdy weźmie się pod uwagę, że doszło do stwierdzenia nieważności uchwały z dnia 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III w części obejmującej przepis §12 ust. 10 pkt 1, który stanowił podstawę prawną zaskarżonej uchwały i brak jest jednocześnie jakiegokolwiek podstawy prawnej dopuszczającej tego typu ingerencję rady gminy w sferę zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze, skoro zasadny okazał się wskazany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. oraz art. 147 §1 p.p.s.a. i art. 94 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym orzekł jak w wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 200 p.p.s.a.