

U C H W A Ł A Nr XXVII/237/2012

**RADY MIEJSKIEJ W KOLE
z dnia 28 listopada 2012 r.**

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270), Rada Miejska w Kole uchwala, co następuje:

§ 1

Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 30 października 2012 roku sygn. KN – 1.4131.1.338.2012.15 orzekające o nieważności § 5 pkt 12 i Rozdziału 23 „Przeznaczenie, zagospodarowanie i zabudowa terenu komunikacji kolejowej oznaczonego symbolem KK” Uchwały Nr XXIV/198/2012 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 sierpnia 2012r w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Kolejowej, Blizna, ks. S. Opałki.


§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Koła.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Kole


Urszula Pękacz

Uzasadnienie do Uchwały Nr XXVII/237/2012
Rady Miejskiej w Kole
z dnia 28 listopada 2012 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego

Wojewoda Wielkopolski działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 października 2012r, które wpłynęło do tutejszego Urzędu dnia 2 listopada 2012r orzekł nieważność części ww. uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa. Wojewoda Wielkopolski dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały i stwierdził, iż uchwała zawiera istotne naruszenie zapisów art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak na terenie komunikacji kolejowej, oznaczonym symbolem KK ustaleń w zakresie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, linii zabudowy oraz dopuszczalnej geometrii dachów, stwierdzając, iż plan miejscowy musi zawierać ustalenia o których mowa we wskazanych przepisach, jeżeli na terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego narusza prawo z następujących względów:

- 1) Uchwała Nr XXIV/198/2012 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 sierpnia 2012r w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Kolejowej, Blizna, ks. S. Opałki nie jest sprzeczna z prawem, nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego, rozstrzygnięcie nadzorcze narusza treść art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
- 2) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego zostało podjęte z naruszeniem prawa proceduralnego, po terminie 30 dni określonych w art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zostało dostarczone do Urzędu Miejskiego w Kole dnia 2 listopada 2012r.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) „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 w części.”

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzono zgodnie z trybem określonym w art.17 tej ustawy. Nie stwierdzono naruszenia prawa w zakresie trybu sporządzania planu. Wojewoda Wielkopolski stwierdził naruszenie zasad sporządzania planu. Zasady sporządzania planu określone są w art. 15 tej ustawy oraz w wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 16 ust. 2 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W związku z wymogami ustalonymi w art.15 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „*zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”.

Zgodnie z punktem 8 w planie określa się obowiązkowo „zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”.

Wojewoda Wielkopolski zarzuca, iż uchwała jest niezgodna z prawem, ponieważ dla terenów oznaczonych symbolem KK nie określa maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, linii zabudowy oraz geometrii dachów, podczas, gdy tereny te są zamkniętymi terenami komunikacji kolejowej – przeznaczonymi wyłącznie pod tory kolejowe i obiekty infrastruktury kolejowej, bez dworca, bez jakichkolwiek obiektów budowlanych usługowych i obiektów nie związanych z infrastrukturą kolejową i w związku z tym nie należy stosować do nich zapisów regulujących zasady zabudowy działek budowlanych, ale zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Ze stanowiskiem Wojewody Wielkopolskiego nie można się zgodzić z następujących względów.

Zdaniem tutejszego organu tereny komunikacji kolejowej, analogicznie do terenów dróg publicznych nie wymagają wprowadzania ograniczenia intensywności zabudowy, linii zabudowy. W kompetencji uchwałodawcy leży zakres ograniczeń związanych z innymi parametrami, np. geometrią dachów. Rada Miasta ma prawo nie wprowadzać ograniczenia kształtu dachów, tym samym wprowadzić dowolność kształtu dachów (oznaczającą dopuszczenie dachów płaskich lub stromych o dowolnych nachyleniach połąci dachowych) na każdym terenie, tym bardziej na terenie komunikacji kolejowej. Na terenach komunikacji kolejowej, jak na terenach dróg publicznych występują obiekty budowlane, są one realizowane w zgodności z przepisami szczególnymi regulującymi zasady zabudowy tych terenów, nie jest jednak wymagane, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalać gabaryty zabudowy, intensywność zabudowy, czy linię zabudowy. Niekiedy, jeśli jest taka możliwość lub potrzeba, ustala się na terenach dróg publicznych część z tych parametrów, np. powierzchnię biologicznie czynną, nie wymaga się jednak, aby każdorazowo w planie lub w uzasadnieniu do uchwały wyjaśniać, dlaczego dla terenu drogi publicznej wprowadzono gabaryty obiektów budowlanych, wskaźniki zagospodarowania terenu lub zaniechano ich wprowadzenia. Takimi samymi zasadami należy kierować się przy ustalaniu wymogów w zakresie terenów komunikacji kolejowej. Brak jakichkolwiek podstaw prawnych dla ustalania linii zabudowy na terenach komunikacji. Linię zabudowy wyznacza się na terenach zabudowy w odpowiedniej odległości od terenów komunikacji np. od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi publicznej, na podstawie art. 43 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. (t.j. Dz. U. z 2007r Nr 19, poz.115 z późn. zm.) oraz od granicy obszaru kolejowego na podstawie art.53 ust.2 ustawy z dnia 28 marca 2003r o transporcie kolejowym (t. j. Dz. U z 2007r Nr 16, poz. 94 z późn. zm). Należy też zauważyć, że na podstawie art.53 ust.4 ustawy o transporcie kolejowym, przepisu ustępu 2, wyznaczającego odległości budowli i budynków od granicy obszaru kolejowego oraz od osi skrajnego toru nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy.

W granicach opracowywanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego znajdują się tereny kolejowe stanowiące własność Polskich Kolei Państwowych i będące obszarem kolejowym w rozumieniu art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003r o transporcie kolejowym (t. j. Dz. U. z 2007r Nr 16, poz.94 ze zm.) oraz będące terenami zamkniętymi. Obszar kolejowy to powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Tereny kolejowe, będące własnością PKP oraz stanowiące obszar kolejowy plan dzieli na trzy odrębne tereny, o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, oprócz terenu komunikacji kolejowej oznaczonego symbolem KK, plan ustala przeznaczenie pod zabudowę usługową oznaczoną symbolem 1U, oraz pod zabudowę usługową garaże i parkingi oznaczoną symbolem U,KG. Na terenach usługowych 1U i terenach usługowych, garaży i parkingów U,KG, plan określa wymagania w zakresie wysokość budynków, wysokość budowli, maksymalnej ilości kondygnacji nadziemnych budynków, intensywności zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, kątów nachylenia połąci dachowych, ustala także linie zabudowy. Tereny te przewidziane są pod zabudowę. Poza granicami opracowywanego planu znajduje się istniejący dworzec kolejowy.

Dla terenu zamkniętego, obszaru kolejowego, który jest linią kolejową o znaczeniu państwowym (linia nr 3) i międzynarodowym (linia E-20), wyłącznie terenem komunikacji kolejowej: terenem torowisk, bocznic kolejowych, budowli i urządzeń przeznaczonych dla ruchu kolejowego, na którym aktualnie jest tylko jeden budynek obsługi technicznej, ustalenia planu celowo określiły przeznaczenie terenu pod: „obszar kolejowy, zabudowa i zagospodarowanie terenu związane z linią kolejową” i ustaliły parametry obiektów adekwatnie do charakteru terenu. Aby nie ograniczać możliwości przewidywanej modernizacji linii kolejowej plan celowo dopuścił możliwość realizacji także zabudowy związanej z linią kolejową, przewidując, iż w czasie modernizacji linii może na tym terenie wystąpić konieczność realizacji zabudowy, np. budynków i budowli związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, np. nastawni, strażnic przejazdowych, posterunków ruchu, podstacji trakcyjnych – umieszczanych w budynkach zespołów elektrycznych urządzeń zasilających, budynków z pomieszczeniami instalacji elektrycznych, telekomunikacyjnych, teleinformatycznych itp. Dopuszczając na terenie komunikacji kolejowej możliwość zabudowy ustalono ich podstawowe gabaryty: maksymalną wysokość budynków, maksymalną wysokość budowli, minimalną powierzchnię biologicznie czynną. Dla pozostałych parametrów określonych w art.15 ust.2 pkt 6 nie wprowadzono ograniczeń, czyli pozostawiono dowolność. Na terenach komunikacji kolejowej oznaczonych w planie symbolem KK, dla obsługi ruchu kolejowego mogą powstać wyłącznie budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego, które często są obiektami typowymi, powtarzalnymi. Celowo nie wprowadzono dla nich ograniczenia parametrów takich jak np. kształt dachu i intensywność zabudowy. Dowolność tych parametrów pozwoli na realizację obiektów budowlanych ściśle z wymogami technologicznymi w zakresie linii kolejowych. Wymogi technologiczne w zakresie obiektów lokalizowanych na terenach kolejowych określają standardy techniczne – szczegółowe warunki techniczne dla modernizacji lub budowy linii kolejowych obowiązujące na terenach Polskich Kolei Państwowych uwzględniające wymogi przepisów odrębnych, takich jak: ustawa z dnia 28 marca 2003r o transporcie kolejowym (t. j. Dz. U z 2007r Nr 16, poz. 94 z późn.zm.), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008r w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. Nr 153, poz. 955), rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. 1998 Nr 151 poz. 987).

Zgodnie z §3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. 1998 Nr 151 poz. 987) „*ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: budowli kolejowej - rozumie się przez to całość techniczno-użytkową wraz z gruntem, na którym jest usytuowana, oraz instalacjami i urządzeniami, służącą do ruchu pojazdów kolejowych, organizacji i sterowania tym ruchem, umożliwiającą dokonywanie przewozów osób lub rzeczy, a w szczególności: drogi szynowe normalnotorowe, szerokotorowe i wąskotorowe, koleje niekonwencjonalne, budowle ziemne, mosty, wiadukty, przepusty, konstrukcje oporowe, rampy, perony, place ładunkowe, skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi w jednym poziomie, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, urządzenia zasilania elektrotrakcyjnego, urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem, urządzenia elektroenergetyki nietrakcyjnej i urządzenia techniczne oraz inne budowle usytuowane na obszarze kolejowym służące do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej*”.

W § 4 tego rozporządzenia zawarto: „*Dla określenia warunków technicznych wprowadza się podział budowli kolejowych na:*

- 1) *kolejowe budowle drogowe, których konstrukcja jest bezpośrednio lub pośrednio związana z ruchem pojazdów kolejowych, które stanowią:*
 - a) *drogi szynowe, gdy elementem konstrukcyjnym, po którym porusza się pojazd kolejowy, są dwie stalowe szyny ułożone na podbudowie równoległe; z uwagi na odległości pomiędzy szynami rozróżnia się: koleje normalnotorowe (o odległości 1.435 mm), wąskotorowe (o odległości mniejszej niż 1.435 mm), szerokotorowe (o odległości większej niż 1.435 mm),*
 - b) *kolejowe obiekty inżynierskie, zwane dalej "obiettami inżynierskimi",*
 - c) *urządzenia zasilania elektrotrakcyjnego,*
- 2) *kolejowe budowle towarzyszące, które stanowią:*
 - a) *budowle i urządzenia związane z obsługą przewozów osób i rzeczy,*

- b) budowle zaplecza technicznego taboru kolejowego i dróg szynowych,
- c) budowle i urządzenia sterowania ruchem kolejowym,
- d) budowle i urządzenia telekomunikacyjne,
- e) urządzenia elektroenergetyki nietrakcyjnej i sieci techniczne,

3) koleje niekonwencjonalne.”

W dziale II, Rozdziale 1 tegoż rozporządzenia określono Zabudowę i zagospodarowanie obszaru kolejowego, Usytuowanie linii kolejowej i budowli kolejowych. Np. „Usytuowanie posterunków ruchu na linii kolejowej powinno zapewnić możliwie jednakowy czas przejazdu pojazdów kolejowych pomiędzy nimi, wynikający z zakładanego obciążenia linii, przy uwzględnieniu - na liniach dwutorowych - okresowych zamknięć odcinków linii dla ruchu pociągów w celu przeprowadzania robót związanych z utrzymaniem i remontem drogi kolejowej.”

W § 41 ust. 1 tego rozporządzenia ustalono:

„Układ torowy stacji powinien zapewnić:

- 1) możliwość bezkolizyjnego przyjmowania pociągów na tory przyjazdowe ze wszystkich linii wchodzących do stacji,
- 2) sprawną organizację pracy rozrządowej przez wydzielenie torów lub grup torowych przyjazdowych, kierunkowych, odjazdowych i tranzytowych, a także torów wyciągowych oraz takie ich połączenie torami komunikacyjnymi, aby możliwa była równoczesna bezkolizyjna praca manewrowa w różnych miejscach stacji, a także powiązanie z innymi urządzeniami technicznego wyposażenia stacji, w szczególności jak lokomotywnia, wagonownia, ładownie, place składowe, bocznice,
- 3) w miarę jednakowe długości użyteczne torów w poszczególnych grupach torowych,
- 4) bezkolizyjne prowadzenia rozrządu i zestawiania pociągów,
- 5) dokonywanie napraw bieżących wagonów.

2. W zależności od liczby rozrządzanych wagonów, stacja może posiadać wyposażenie techniczne, a w szczególności górkę rozrządową, pochylnię stacyjną, urządzenia hamulcowe, urządzenia dopychające, system automatycznego rozrządu; przy czym rodzaj i ilość wyposażenia technicznego stacji rozrządowych określa zarząd kolei.”

Przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. 1998 Nr 151 poz. 987) regulują zasady zabudowy terenów komunikacji kolejowej w sposób wyczerpujący. Ustalanie intensywności zabudowy i linii zabudowy na niewielkim fragmencie linii kolejowej mogłoby uniemożliwić zgodne z tym rozporządzeniem wyposażenie linii w kolejowe obiekty budowlane, których rozmieszczenie wyznaczonych dla całej linii we wzajemnie określonych odległościach, będzie wymagane przy modernizacji linii kolejowej. Na terenie KK, który zajęty jest aktualnie przez tory kolejowe, bocznice, budowle i urządzenia przeznaczone dla ruchu kolejowego, oraz jeden budynek związany z obsługą ruchu, wprowadzanie dodatkowych ograniczeń mogłoby uniemożliwić modernizację linii, wykonywanie ustawowych obowiązków przez zarządcę infrastruktury kolejowej, który zgodnie z art. 5 ust.2 ustawy o transporcie kolejowym zarządza infrastrukturą kolejową oraz zapewnia jej rozwój i modernizację.

Obiekty zabudowy związane z linią kolejową nie stanowią zagrożenia dla ładu przestrzennego miasta. Charakterystyczne obiekty budowlane związane z koleją identyfikują teren kolejowy, są pozytywnie odbieranym elementem krajobrazu.

Stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do ograniczania intensywności zabudowy na terenie komunikacji kolejowej, stąd celowo pozostawiono w tym względzie dowolność. Celowy brak zamieszczenia w planie ograniczenia w zakresie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. Teren komunikacji kolejowej oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Kolejowej, Blizna, ks. S. Opałki symbolem KK jest specyficznym terenem przeznaczonym na cele publiczne - linii kolejowej o znaczeniu państwowym, o którego sposobie zagospodarowania decydują w głównej mierze przepisy szczególne.

Tu należy zauważyć, że dla zamkniętych terenów kolejowych miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego można sporządzać od dnia 21.10.2010r., od wejścia 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. 2010 nr 130 poz. 871). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazuje w jaki sposób należy formułować zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W związku z faktem, że dla zamkniętych terenów kolejowych

stanowiących tereny komunikacji, plany można sporządzać od niedawna, brak też w tej sprawie orzecznictwa sądów. Sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Kolejowej, Blizna, ks. S. Opałki ustalając zasady zagospodarowania terenu komunikacji kolejowej KK kierowano się zasadami, jakie stosuje się dla innych terenów komunikacji, w szczególności dla terenów dróg publicznych, w szczególności uwzględniając przepisy szczególne, tak, aby prawo miejscowe nie wchodziło w kompetencje zarządców tych dróg, określone w tych przepisach.

Dla terenów kolejowych, które są wyłącznie terenami komunikacji, brak oznaczenia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), brak też jednoznacznych wytycznych dla ustalania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji kolejowej. Można je uznać jedynie za „inne szlaki komunikacyjne”. Jedynymi wymogami dotyczącymi ustalania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej są ustalenia zawarte w § 4 ust. 9 w/w rozporządzenia:

„9) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacja ulic i innych szlaków komunikacyjnych,*
- b) określenie warunków powiązania układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,*
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.”*

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego wskazano, iż plan narusza §4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), nie podając jakiegokolwiek uzasadnienia takiego stanowiska. Punkt 5 tego rozporządzenia dotyczy ustaleń dotyczących wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, a nie kwestionowanych przez wojewodę ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (które zawarte są w §4 pkt 6 tego rozporządzenia). Brak wyjaśnienia dla przywołania §4 pkt 5 rozporządzenia w rozstrzygnięciu. **Teren komunikacji kolejowej KK, nie jest obszarem przestrzeni publicznej definiowanej w art.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspakajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjając nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”, wręcz przeciwnie, teren jest terenem zamkniętym, o ograniczonym dostępie osób z zewnątrz.**

„5) ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urzędzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Kolejowej, Blizna, ks. S. Opałki, przyjęty uchwałą Nr XXIV/198/2012 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 sierpnia 2012r na terenach należących do Polskich Kolei Państwowych wyodrębnił teren komunikacji kolejowej KK określając jego przeznaczenie podstawowe: „obszar kolejowy, zabudowa i zagospodarowanie terenu związane z linią kolejową”, odróżniając go od terenów należących do Polskich Kolei Państwowych, ale przeznaczonych pod zabudowę usługową 1U i pod zabudowę

usługową garaże i parkingi oznaczonych symbolem U,KG, jednoznacznie określając teren niezbędny dla kolejowego układu komunikacyjnego.

Tereny komunikacji kolejowej podlegają przepisom odrębnym, podobnie do terenów dróg. W pasach drogowych dróg publicznych, mimo, że lokalizowane są na ich terenach budowle i budynki np. trwałe wiaty przystankowe, stacje transformatorowe, przepompownie ścieków i inne obiekty budowlane nie określa się intensywności zabudowy, linii zabudowy, geometrii dachów, pozostawiając decyzje dotyczące lokalizacji obiektów budowlanych oraz ich gabarytów i kształtu do decyzji zarządców dróg zgodnie z przepisami odrębnymi. Przez analogię należy uznać, że dla terenów komunikacji kolejowej z uwagi na przepisy szczególne większość kompetencji pozostaje w gestii zarządcy infrastruktury kolejowej. Wyroki sądów potwierdzają, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien określać zasad, które zgodnie z przepisami odrębnymi leżą w kompetencjach zarządców dróg, wymagają ich decyzji.

Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, art. 15, Nb 5 i orzecznictwa: por. np.: wyrok NSA z 23.04.2010 r., II OSK 311/10, CBOSA; wyrok WSA z 28.12.2010 r., II SA/Kr 828/10, CBOSA).

Rada Miasta ma prawo do celowego pominięcia czy ustalenia dowolności w zakresie kształtowania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. W uchwale celowo ustalono dla terenów KK w § 68 wyłącznie iż: *„Zabudowa nie może przekroczyć trzech kondygnacji nadziemnych, budowle nie powinny przekroczyć wysokości 50m. Minimum 20% terenu powinna stanowić powierzchnia biologicznie czynna. Nie wprowadza się innych ograniczeń w zakresie parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.”* Jednocześnie w § 19 ustalając: *„Brak innych ogólnych i szczegółowych ustaleń, zasad, wymagań, parametrów, wskaźników, gabarytów oznacza dowolność w tym względzie z koniecznością stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązujących.”*

W wyroku II SA/Gd 432/10 - Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2010-11-24, stwierdzono:

„W art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. W odniesieniu do obiektu muzeum II wojny światowej parametry te zostały określone, jak to stwierdziła Rada, bardzo liberalnie z uwagi na rangę obiektu oraz planowane wyłonienie jego kształtu w drodze konkursu architektonicznego. Jest to zamierzenie celowe Rady i miało na celu zapewnienie jak największej swobody projektantowi. Sam obiekt muzeum w zamyśle Rady Miasta ma być wyjątkową strukturą przestrzenną, która stworzy nową jakość tkanki miejskiej, a jednocześnie podkreśli rangę zabytkowego fragmentu miasta. Projekt budowlany będzie musiał uzyskać pozytywną decyzję Konserwatora Zabytków z uwagi na fakt, że teren objęty opracowaniem planu znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Z art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wynika bowiem, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. W konsekwencji w ocenie Sądu w świetle okoliczności sprawy nie można uznać, że brak precyzyjnego określenia wysokości dla tego obiektu narusza zasady sporządzania planu miejscowego.

Wskazać w tym miejscu należy, że w orzecznictwie przyjmuje się, że specyfika inwestycji może uzasadniać pominięcie pewnych elementów zaliczonych przez ustawodawcę, pod warunkiem jednak istnienia gwarancji zachowania ładu przestrzennego

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 września 2007r., II SA/Po 297/0 stwierdzono:

„Zdaniem Wojewody Rada Miasta i Gminy Szamotuły uchwalając zaskarżony plan miejscowy dopuściła się również naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zgodnie z powołanym przepisem w planie określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. W § 6 uchwały na terenie oznaczonym symbolem ZC (cmentarz) ustalono lokalizację domu pogrzebowego lub kostnicy oraz dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych w tym między innymi usług, nie określając przy tym wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz geometrii dachu. Jedyнным parametrem kształtowania zabudowy na tym terenie jest maksymalna wysokość zabudowy (§ 6 ust. 1 pkt 4).

Odnosząc się do zarzutu niespełnienia wymogu zawarcia w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz braku wskaźnika ilości miejsc parkingowych organ gminy podniósł, iż art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000r., Nr 23, poz. 295 ze zm.) nakłada obowiązek lokalizacji domu pogrzebowego lub kostnicy oraz dopuszcza lokalizowanie obiektów usługowych o funkcji komplementarnej z cmentarzem, takich jak np. tymczasowe stragany handlowe, kwaciarnie. Obiekty te z racji swojej funkcjonalności mają ograniczoną powierzchnię zabudowy. Wskaźnik gęstości zabudowy wyrażający się ilorazem powierzchni zabudowy (w sumie ok. 250 - 400 m²) w stosunku do powierzchni działki 55000 m² musiałby zostać wyrażony w promilach. Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. Cmentarz jest specyficzną inwestycją celu publicznego stanowiącą zadanie własne gminy, o którego sposobie zagospodarowania rozstrzygania decydują przepisy szczególne. Powstanie na terenie cmentarza niezwiązanych z jego podstawową funkcją obiektów budowlanych uniemożliwiają przepisy szczególne – rozporządzenie Ministra gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska orz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowaniu zmarłych (Dz. U. Nr 47, poz. 299 ze zm.). Rozporządzenie to określa wymaganą liczbę kwater grobowych i inne parametry zagospodarowania, a tym samym ogranicza w ogólnym bilansie powierzchniowym terenu cmentarza możliwość lokalizacji obiektów kubaturowych o dużej powierzchni zabudowy. Tym samym przeznaczenie terenu pod cmentarz nie obliguje do określenia w planie miejscowym maksymalnej powierzchni zabudowy.

Brak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji odnośnie geometrii dachów był zabiegiem celowym. Obiekty o charakterze sakralnym realizowane na dużych terenach o zdefiniowanym układzie urbanistycznym stanowią w przestrzeni ważne akcenty architektoniczne, których forma jest wypadkową pełnionej funkcji. Wprowadzenie wymogu dachów skośnych lub płaskich może skutecznie uniemożliwić uzyskanie architektury o wysokich walorach użytkowych i estetycznych. Brak takiego zapisu w przedmiotowym planie jest w istocie dopuszczeniem wszystkich możliwych rozwiązań.

Rada Miasta i Gminy Szamotuły wskazała, iż w planie celowo nie określono wskaźnika liczby miejsc postojowych, wprowadzając jedynie zapis o dopuszczeniu lokalizacji miejsc postojowych. Odniesienie w wypadku cmentarza wymaganej liczby miejsc postojowych do ilości mieszkań, ilości zatrudnionych, czy też powierzchni usługowej w sposób oczywisty kłóci się z logiką. Funkcjonowanie cmentarza cechuje okresowe zwiększenie zapotrzebowania na miejsca postojowe. Na podstawie zapisów planu istnieje możliwość wykorzystania wszystkich terenów położonych poza strefą lokalizacji grobów pod tymczasowe "zielone" parkingi w czasie, gdy zwiększa się zapotrzebowanie na miejsca postojowe. Zastosowanie wskaźnika nakładającego wymóg zlokalizowania liczby miejsc postojowych w odniesieniu do liczby grobów byłoby niecelowe i uniemożliwiałoby racjonalne i atrakcyjne przyrodniczo zagospodarowanie terenu.

W piśmie procesowym z 2 sierpnia 2007r. Wojewoda Wielkopolski stwierdził: „Odnosząc się do kwestii pominięcia w miejscowym planie ustaleń określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wojewoda wskazał, że takie działanie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy na danym terenie w ogóle nie przewiduje się zabudowy. W przedmiotowym zaś planie miejscowym dopuszczono lokalizację zabudowy.

Ponadto zdaniem organu nadzoru nie można zgodzić się z poglądem, iż w oparciu o art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych można było pominąć w planie określenie parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu odnośnie kostnicy lub domu pogrzebowego. Powołany przepis nie określa gabarytów dla tychże obiektów, a ich ustalenie jest obligatoryjnym elementem planu. Dopuszczenie lokalizacji zabudowy zobowiązuje organ sporządzający plan do odpowiedniego oznaczenia terenu, wytyczenia linii rozgraniczających oraz określenia dla niego odpowiednich zasad zagospodarowania. Kierując się interpretacją zawartą w odpowiedzi na skargę, wprowadzenie wymaganych przepisami parametrów i wskaźników zabudowy terenu ogranicza swobodę twórczą architekta. W istocie proces planowania przestrzennego jest skierowany na pewne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, a ustalenie przeznaczenia terenu i parametrów zabudowy musi stanowić jego immanentną część.(...)

Za uzasadnione specyfiką planowanej inwestycji Sąd uznał pominięcie w planie takich elementów jak określenie stosunku powierzchni działki do powierzchni zabudowy i geometrii dachu. Wprawdzie ten element planu ustawodawca zaliczył do obowiązkowych to jednak za słuszny należy uznać pogląd, że obowiązek ten istnieje o ile jest uzasadniony rodzajem planowanego przeznaczenia terenu. Przewidywana zabudowa, to jest dom pogrzebowy, zajmować będzie niewielki procent całości terenu, jego gabaryty uwarunkowane będą funkcją budynku. Nie określono w planie również szczegółowych parametrów innych obiektów budowlanych w tym usług i obiektów małej architektury. W ocenie Sądu, zamieszczenie w części opisowej planu zastrzeżenia dotyczącego funkcjonalnego związku obiektów z cmentarzem jest wystarczające, a ograniczenie usytuowania obiektów symbolem ZC daje gwarancję zachowania ładu przestrzennego.”

Rozstrzygnięcie nadzorcze narusza przepisy ustawy z dnia 14 września 1960r Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000r. nr 98 poz. 1071, ze zm.), które na podstawie art. 91 ust.5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stosuje się odpowiednio. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił Radę Miejską i Burmistrza Koła o wszczęciu postępowania nadzorczego dnia 26 października 2012r (w piątek) nie wskazując w tym piśmie swoich zastrzeżeń do uchwały, a 30 października (we wtorek) wydał już rozstrzygnięcie. Taki tryb postępowania uniemożliwił Radzie Miasta i Burmistrzowi zapoznanie się z zastrzeżeniami wojewody, tym bardziej uniemożliwił jakiegokolwiek ustosunkowanie się do tych zastrzeżeń.

W dniu 29 sierpnia 2012r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę Nr XXIV/198/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Kolejowej, Blizna, ks. S. Opałki. Uchwała ta dnia 4 września 2012r, na podstawie art. 20 ust.2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) oraz art. 90 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, została przesłana do Wojewody Wielkopolskiego w celu oceny jej zgodności z prawem. Dokumentacja prac planistycznych została przesłana w postaci paczki (na dowodzie nadania paczki widnieje data stempla pocztowego poczty w Kole - 06.09.2012r). **Wojewoda Wielkopolski w wezwaniu do uzupełnienia wniosku z dnia 24 września 2012r IR-III.4130.141.2.2012.2 wskazał iż uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną otrzymał dnia 07 września 2012r., w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 października sygn. KN – 1.4131.1.338.2012.15 wskazał, że otrzymał ją dnia 13 września 2012r.** Stwierdza się, iż brak jednoznaczności w stanowisku Wojewody Wielkopolskiego, co do terminu otrzymana uchwały wraz z dokumentacją planistyczną w celu oceny jej zgodności z prawem. Dnia 26 września 2012r, po upływie 19 dni od otrzymania uchwały (przyjmując iż Wojewoda Wielkopolski otrzymał przesyłkę z dokumentacją prac planistycznych 7 września 2012r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał Burmistrza Miasta Koło do uzupełniania braków w dokumentacji planistycznej, zawiadamiając, iż na podstawie art. 36 § 2 ustawy z dnia 14 września 1960r Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000r nr 98 poz. 1071, ze zm.) ocena zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Kole nastąpi po dostarczeniu wymienionego dokumentu do Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Zgodnie z art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym „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.” Artykuł 36 ustawy z dnia 14 września 1960r Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000r. nr 98 poz. 1071, ze zm.), który wskazał w piśmie Wojewoda Wielkopolski stanowi o zasadach zawiadania w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie. Zgodnie z art. 91 ust.5 ustawy o samorządzie gminnym „Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.” Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie daje wojewodzie podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności uchwały po upływie 30 dni od jej dostarczenia z trybie określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, nie daje podstaw do przedłużania terminu ustawowego 30 dni. W stosunkach administracyjnoprawnych termin ten ma istotne znaczenie prawne, bowiem jako termin zawity (nieprzywracalny) nie może być przez jakikolwiek organ prowadzący postępowanie przedłużany, a jego uchybienie skutkuje bezskutecznością dokonanej czynności. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Wyznaczenie w art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 powołanej ustawy terminu ustawowego do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego: w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, po upływie którego kompetencja nadzorcza wygasa, powoduje, że termin ten nie może zostać przedłużony. Nie ma podstaw do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie można stosować go do terminu realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Oświadczenie woli organu nadzoru zastosowania sankcji nieważności musi zostać uzewnętrznione przez doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego gminie, w dniu w którym upływa ustawowy termin kompetencji nadzorczej.

Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 1216/08: „Według art. 91 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym "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". Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej "Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Przyznana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samodzielność samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej, powoduje, że ingerencja nadzorcza jest dopuszczalna tylko w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Granice te wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 171 ust. 1 "Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności". Artykuł 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym stanowi o rodzaju naruszenia prawa, które jest podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Artykuł 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 powołanej ustawy wyznacza granice czasowe realizacji kompetencji nadzorczej. Według art. 93 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym " 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". Wyznaczenie w art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 powołanej ustawy terminu ustawowego do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego: w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, po upływie którego kompetencja nadzorcza wygasa, powoduje, że termin ten nie może zostać przedłużony. Nie ma podstaw do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł 57 Kodeksu postępowania administracyjnego reguluje sposób obliczania i warunki zachowania terminu procesowego przez stronę postępowania. Nie można stosować go do terminu realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Oświadczenie woli organu nadzoru zastosowania sankcji nieważności musi zostać uzewnętrznione przez doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego gminie, w dniu w którym upływa ustawowy termin kompetencji nadzorczej.”

W wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 19 lipca 2011 r. sygn. I OSK 684/2011, NSA stwierdza: „Wyznaczenie w art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 u.s.g. terminu ustawowego do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego: w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, po upływie którego kompetencja nadzorcza wygasa, powoduje, że termin ten nie może zostać przedłużony.” (...) „Stosownie do 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. W myśl natomiast ustępu 5 tego artykułu, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Z kolei art. 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że 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.

Przy tego rodzaju regulacjach odnoszących się do uprawnień organu nadzoru w pierwszej kolejności rozważyć należy, czy termin z art. 91 ust. 1 jest terminem prawa materialnego, czy terminem procesowym. W literaturze wskazuje się, że terminem prawa materialnego jest okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w granicach administracyjnego stosunku materialnego. Terminem prawa procesowego jest zaś okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania. Różnica pomiędzy terminem materialnym a procesowym sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Uchybienie terminu materialnego wywołuje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym. W takim przypadku stosunek materialny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania. Uchybienie terminowi procesowemu wywołuje z kolei skutek prawny na płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1996, str. 287-288). W świetle powyższego **nie ulega wątpliwości, że wskazany w art. 91 ust. 1 u.s.g. termin jest terminem materialnym, określa bowiem okres, w którym organ nadzoru może skorzystać z przysługujących mu kompetencji, przy czym z upływem tego terminu następuje wygaśnięcie kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia.** W taki też sposób termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego kwalifikowany jest w piśmiennictwie (zob. P. Chmielewski - Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Wyd. LexisNexis 2006, str. 145). Co więcej, omawiany termin zakwalifikować należy jako zawity (prekluzyjny), skoro ogranicza, ze skutkiem wygaśnięcia, kompetencje organu nadzoru. Podkreślić w tym miejscu należy, że pogląd taki prezentowany był już w orzecznictwie. W wyroku z dnia 19 marca 1992 r. sygn. SA/Wr 104/92 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że termin przewidziany w art. 91 ust. 1 u.s.g. jest terminem prekluzyjnym (zawitym), który nie podlega przywróceniu."

Wobec powyższych argumentów rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego winno zostać zaskarżone na drodze sądowej.

Burmistrz Miasta Koła



Mieczysław Drożdżewski