



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 września 2015 r.

Poz. 5061

WYROK NR IV SA/PO 844/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 3 kwietnia 2014 r.

w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 844/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 03 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędziowie WSA Tomasz Grossmann

WSA Maciej Busz

Protokolant st. sekr. sąd. Małgorzata Błoszyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Hanny Wielądek

na uchwałę Rady Gminy Tarnowo Podgórne

z dnia 21 marca 2000 r. nr XXX/237/2000

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 marca 2000 r. nr XXX/237/2000 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów działalności gospodarczej w Sadach (po południowej stronie drogi krajowej nr 2), w całości,

2. zasądza od Gminy Tarnowo Podgórne na rzecz skarżącej Hanny Wielądek kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 844/13

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 29 lipca 2013 r. Hanna Wielądek (dalej jako skarżąca) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Gminy Tarnowo Podgórne, skargę na uchwałę Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 marca 2000 r. nr XXX/237/2000 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 65 poz. 872, dalej jako Uchwała). Zaskarżoną Uchwałą przyjęto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów działalności gospodarczej w Sadach (po południowej stronie drogi krajowej nr 2) . Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości, zarzucając naruszenie: przepisów: art. 10 ust. 1 pkt 1-3, art. 10 ust. 1 pkt 5-7, art. 18 ust. 2 pkt 1-2, art. 18 ust. 2 pkt 2a, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. e, art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a-b, art. 18 ust. 2 pkt 6, art. 18 ust. 2 pkt 11-12, art. 27 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm., dalej jako u.z.p.). Nadto skarżąca wniosła o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając napisała, że w dniu wejścia w życie Uchwały pozostawała właścicielką działek oznaczonych nr 33/2, 33/3 oraz 27/4 objętych ustaleniami miejscowego planu. Uzasadniając zarzuty skarżąca napisała, że:

1. Skarżonym planem miejscowym objęto obszar działek Skarżącej (nr 33/2 oraz 33/3), jednak na załączniku graficznym do planu miejscowego nie oznaczono żadnego symbolu, który wskazywałby na przeznaczenie tegoż terenu. Jednocześnie w tekście planu miejscowego nie określono przeznaczenia terenu oznaczonego na załączniku graficznym do uchwały symbolem ZI, który tylko zgodnie z legendą zamieszczoną na rysunku planu miejscowego ma stanowić zieleń izolacyjną. Ponadto zgodnie z legendą zamieszczoną na rysunku planu miejscowego tereny o różnym sposobie użytkowania zostały wyznaczone czarną linią ciągłą. Na rysunku planu miejscowego brak rzeczonyj linii rozgraniczającej teren zabudowy związanej z działalnością gospodarczą (1-2AG) oraz teren zieleni izolacyjnej (ZI). Skarżąca oceniła, że plan miejscowy nie określa przeznaczenia działek.

2. Przepisem § 9 ust. 3 Uchwały została dopuszczona dowolność w wyznaczeniu dróg gminnych na terenie oznaczonym symbolem „1/2AG”, bowiem nie wyznaczono, wbrew obowiązkowi określonemu art. 10 ust. 1 pkt 2 u.z.p., linii rozgraniczających drogi publiczne.

3. Przepisem § 9 ust. 3 lit. b Uchwały dopuszczono wydzielanie dróg publicznych, a przepisem § 12 określono zasady uzbrojenia terenu. Na rysunku planu miejscowego brak natomiast stosownych linii rozgraniczających owe tereny przeznaczone do realizacji celów publicznych, jednocześnie stanowiące urządzenia infrastruktury technicznej.

4. Przedmiotowym planem miejscowym dopuszczono realizowanie nowej zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem „1-2AG”, określając tylko wysokość budynków. Nie określono gabarytów powstałych obiektów, a przede wszystkim nie określono maksymalnego lub minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

5. Przepisem § 9 ust. 3 lit. d Uchwały określono jedynie, iż na terenach oznaczonych symbolami „1AG” oraz „2AG”: „planuje się zlokalizowanie inwestycji o charakterze ponadlokalnym, wymagających dużych powierzchni pod zabudowę”. Żadnym przepisem Uchwały nie określono natomiast warunków i zasad podziału nieruchomości, co uniemożliwia skarżącej dokonanie podziału swoich nieruchomości.

6. Skarżąca nie mogła poznać informacji o sporządzanym planie miejscowym, przez co nie składała wniosków do projektu planu. Wójt, zamiast trzech różnych sposobów zamieszczenia ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania planu, skorzystał tylko z dwóch sposobów, przy czym nie pomieszczono informacji, że plan miejscowy sporządzany jest także dla działek położonych w miejscowości Sady oznaczonych numerami: część 33; część 130/5; część 34/2; 27/4; 28/8; część 29/2. Nadto pismo "Sąsiadka-Czytaj" nie wyczerpuje znamion prasy i nie wiadomo gdzie znajduje się tablica ogłoszeń, na której zamieszczono ogłoszenie,

7. Na żadnym z etapów procedury sporządzania planu miejscowego organ wykonawczy gminy nie uzyskał stanowiska komendanta właściwego oddziału Straży Granicznej. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, samo to uchybienie stanowi podstawę do stwierdzenia

nieważności planu miejscowego (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1106/09),

8. Organ wykonawczy gminy nie wywiązał się z obowiązku zbadania spójności rozwiązań projektu planu miejscowego ze Studium, obowiązującym na terenie Gminy,

9. W dokumentacji prac planistycznych udostępnionej przez Urząd Gminy brak jest potwierdzenia dostarczenia skarżącej informacji o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Skarżąca z tego powodu nie wniosła jakichkolwiek uwag do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego,

10. W dokumentacji prac planistycznych próżno szukać potwierdzenia, że ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu miejscowego i prognozy o której mowa w przepisach o ochronie środowisk, do publicznego wglądu, zostało podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Przede wszystkim jednak został naruszony termin. Zgodnie z ogłoszeniami projekt miejscowego planu wyłożony był do publicznego wglądu w dniach „od 08 lutego 2000 r. do 29 lutego 1999 r.”. Jak wynika jednak z orzecznictwa sądów administracyjnych, orzekających na gruncie u.z.p., cały 21-dniowy okres ustalony przez Zarząd Gminy musi przypadać na dni "robocze" urzędu, kiedy to możliwy jest publiczny wgląd do wyłożonego dokumentu. Nie mogą zatem w okres 21 dni być wliczone dni wolne od pracy, kiedy wgląd ten nie jest możliwy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 1999 r., sygn. akt IV SA 1683/98; wyrok WSA w Opolu z dnia 19 lipca 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 2693/03).

11. Brak dowodu na to, że Zarząd Gminy, w sposób zwyczajowo przyjęty zawiadomił o terminie sesji, na której będzie podejmowana uchwała w sprawie planu miejscowego.

12. Uchwała intencyjna określała obszar o powierzchni około 44 ha, natomiast zaskarżona Uchwała obejmuje obszar 57,22 ha. Zarząd Gminy wbrew uchwale intencyjnej sporządził projekt planu miejscowego także dla działek: części 33; części 130/5; części 34/2; 27/4; 28/8; części 29/2. Skarżąca nie mogła wiedzieć, że jej działka została objęta ustaleniami planu miejscowego.

13. W projekcie planu miejscowego przesłanym do uzgodnień na terenie oznaczonym symbolem „2AG” wyznaczono przebieg drogi oznaczonej symbolem „1K-L”. Żaden z podmiotów opiniujących lub uzgadniających ów projekt planu miejscowego nie wniósł uwag obligujących Zarząd Gminy do rezygnacji z wyznaczania rzeczonyj drogi. Do przedmiotowego projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu nie zostały złożone żadne zarzuty lub protesty. Skarżąca oceniła, że Zarząd Gminy nie mógł dokonać zmian w projekcie planu miejscowego ani ze względu na etap opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego, ani ze względu na etap wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Gminy wniósł o odrzucenie skargi, jako przedwcześnie wniesionej, względnie o oddalenie skargi. Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi napisał, że skarżąca wezwała Radę Gminy Tarnowo Podgórne do usunięcia naruszenia prawa pismem z dnia 17 czerwca 2013 r. Przewodniczący Rady Gminy zawiadomił skarżącą, pismem z dnia 4 lipca 2013 r., że ze względu na harmonogram posiedzeń Rady Gminy, wezwanie do usunięcia naruszenia będzie rozpatrywane w dniu 27 sierpnia 2013 r. Pełnomocnik ocenił, że tak wniesiona skarga jest przedwczesna, i zasługuje na odrzucenie.

Z ostrożności procesowej, ustosunkowując się do zarzutów skargi, pełnomocnik Gminy napisał, że skarżąca wnosząc skargę, skutecznie nie przeprowadziła dowodu naruszenia prawa, mającego bezpośredni wpływ na jej indywidualną sytuację prawną. Podkreślił, że procedura podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może być źródłem interesu prawnego, a błędy proceduralne nie wystarczają dla uruchomienia merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały. Naruszenie procedury uchwałodawczej może powodować stwierdzenie nieważności uchwały, jednak w sytuacji, gdy dojdzie do jego badania po wykazaniu przez wnoszącego skargę, że jego interes prawny wywodzi się z prawa materialnego (wyrok NSA z dnia 23 października 2012r, sygn. akt II OSK 1847/12, LEX nr 1234178). Dalej podkreślił, że Wojewoda, oceniając zgodność Uchwały z przepisami prawa, nie znalazł podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego i opublikował tekst uchwały w dzienniku urzędowym województwa.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi pełnomocnik stwierdził:

Ad. 1-5, 7. Organem nadzoru nad działalnością organów gminy jest wojewoda, zobowiązany do oceny zgodności uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa. Wojewoda Wielkopolski nie stwierdził nieważności zaskarżonej Uchwały, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i stanowi obowiązujące prawo.

Ad. 6. Czasopismo "Sąsiadka-Czytaj" spełnia kryteria definiujące je jako prasę: jest publikacją periodyczną, posiadającą stały tytuł, opatrzoną numerem bieżącym, nazwą i adresem wydawcy, adresem redakcji, miejscem i datą wydania (zamknięcie numeru), nazwą zakładu drukarskiego i międzynarodowym znakiem informacyjnym. Wymienione informacje znajdują się w każdym numerze. Jednocześnie określonym w u.z.p. zwyczajowo przyjętym sposobem przekazania wskazanych informacji do publicznej wiadomości na terenie Gminy jest wystawa wymienionych informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu gminy.

Ad. 8. Zarzut jest niezrozumiały. Skarżąca zarzuca Zarządowi Gminy, iż nie dokonał badania spójności ustaleń projektu planu miejscowego z polityką przestrzenną gmin wyrażoną w Studium, gdy, jak sama słusznie zauważa, Studium jeszcze nie było.

Ad. 9. Zgodnie z posiadanym przez urząd pełnomocnictwem udzielonym notarialnie, pełnomocnikiem skarżącej do występowania we wszelkich sprawach majątkowych przed wszystkimi urzędami był Stefan Wielądek, który został powiadomiony o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie odbioru zawiadomienia.

Ad. 10. Z przepisów nie wynika jednoznacznie, czy mają to być dni robocze czy kalendarzowe. Pełnomocnik podkreślił, że Wojewoda Wielkopolski sprawdził dokumentację planistyczną, pod kątem zgodności z prawem.

Ad. 11. Określonym w u.z.p. zwyczajowo przyjętym sposobem przekazania wskazanych informacji do publicznej wiadomości na terenie Gminy jest wystawa wymienionych informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu gminy, co zostało uczynione.

Ad. 12. Zakres opracowania planu uległ zmianie w wyniku uzgodnień obsługi komunikacyjnej terenu z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad. Pełnomocnik podkreślił, że Wojewoda sprawdził dokumentację planistyczną, pod kątem zgodności z prawem.

Ad. 13. Droga 1K-L jako droga bez przejazdu, służąca wewnętrznej obsłudze komunikacyjnej terenu działalności gospodarczej, nie miała wpływu na stanowisko organów opiniujących i uzgadniających projekt planu. Zgodnie z art. 20 u.z.p. organy uzgadniają projekt planu w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Zarząd Gminy, jako autor projektu planu mógł dokonać nieistotnej zmiany projektu planu po etapie opiniowania i uzgodnień. Po wprowadzonych zmianach projekt planu został wyłożony do publicznego wglądu. Do projektu planu nie został zgłoszony żaden protest ani zarzut.

Pismem z dnia 14 września 2013 r. skarżąca nadesłała do akt sprawy dokumenty planistyczne z oceną, że z dokumentów wynika, iż Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jak również Wojewódzki Konserwator Zabytków otrzymali w przedmiotowej sprawie rysunki [projektu – uwaga sądu] planu obejmujące obszar 44 ha, natomiast miejscowy plan obejmuje obszar 57 ha.

Pismem z dnia 28 lutego 2014 r. skarżąca wyjaśniła, że w latach 1998-2007 nie była w związku małżeńskim ze Stefanem Wielądkiem i któremu nie udzielała pełnomocnictwa do udziału w procedurach planistycznych. Zawiadomienie ze strony Zarządu Gminy nigdy nie dotarło do skarżącej. Skarżąca napisała, że nie wie do kogo należy podpis na zwrotce przedstawionej przez Urząd Gminy i podkreśliła, że nikomu nie udzielała pełnomocnictwa do odbioru poczty w swoim imieniu.

W odpowiedzi na wezwanie sądu, pismem z dnia 01 kwietnia 2014 r. kierownik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne oświadczyła, że uchwała intencyjna obejmowała wskazane w niej obszary działek, o powierzchni około 44 ha, wraz z obszarami niezbędnymi pod względem funkcjonalnym. Obszary niezbędne pod względem funkcjonalnym nie zostały ujęte w powierzchni, ponieważ na etapie podejmowania uchwały intencyjnej nie było wiadomo jaki obszar będzie niezbędny do zaprojektowania prawidłowego układu komunikacyjnego. Z tego względu uchwała zatwierdzająca plan miejscowy obejmowała obszar około 57,22 ha. Rozwiązanie dotyczące takiego określania obszaru było częstą praktyką i uznawane było za prawidłowe przez służby wojewody, odpowiedzialne za badanie zgodności uchwał z prawem. Nadto podkreśliła, że przedmiotowy plan od ponad 14 lat kształtuje sytuację prawno-materialną terenu nim objętego. Na terenie zaszły daleko idące zmiany

dotyczące własności nieruchomości: w chwili obecnej obszar jest zagospodarowany w około 80% powierzchni.

Na rozprawie pełnomocnicy Gminy cofnęli wniosek o odrzucenie skargi i wnieśli o oddalenie skargi. Dalej powtórzyli stanowisko dotyczące różnicy w obszarze określonym w uchwale intencyjnej oraz w zaskarżonej uchwale. Okazali sądowi do wglądu potwierdzenie odbioru zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu adresowane do Stefana Wielądka, z datą odbioru 01 lutego 2000 r. Z informacji uzyskanych od kolegów, ówczesnych pracowników wynikało, że skarżąca nigdy nie pojawiała się osobiście, jedyne pełnomocnictwo które zostało odnalezione w aktach było z 2001 r. Państwo Wielądek parokrotnie rozwodzili się i zawierali związek małżeński.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie skarga została wniesiona w terminie. Otóż pismem z dnia 17 czerwca 2013 roku doręczonym do Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne dnia 17 czerwca 2013 roku skarżąca wezwała Radę Gminy Tarnowo Podgórne do usunięcia stwierdzonych uchybień, rażąco obciążających stosowne przepisy prawa oraz naruszających jej interes prawny, i do dnia 29 lipca 2013 roku organ nie udzielił jej odpowiedzi. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem przez Naczelną Sąd Administracyjny w Uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dnia 2 kwietnia 2007 r. II OPS 2/07

1. Przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. ma zastosowanie do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Skarga na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 k.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 u.s.g.), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania. Tym samym skarżąca dostosowała się do powyższego trybu i skarga jest wniesiona w terminie.

Podstawę prawną wniesioną w niniejszej sprawie skargi stanowił art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym), każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem sądu jest zbadanie, czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których w niniejszej sprawie zaliczyć należy: 1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, 3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, przy czym dwa ostatnie punkty stanowią wymogi formalne dopuszczalności skargi.

Nie budzi wątpliwości, że uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Również pozostałe wymogi formalne do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zostały spełnione, albowiem skarga została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa i z zachowaniem terminu do jej wniesienia.

Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej skargi Sąd jest obowiązany do sprawdzenia czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącej, co dawałoby legitymację do wniesienia skargi. W tym miejscu wskazać należy, iż legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem (wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt. OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2). Naruszenie interesu prawnego składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, musi więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącej. Wskazać należy, iż w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 ustawy

o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że każdy skarżący, składając skargę w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, to znaczy, iż zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004/7/114).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2451, nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (porównaj: wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964). W wyroku tym sąd wskazał również, iż na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia.

Podsumowując stwierdzić należy, iż przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność uchwały z zakresu administracji publicznej kształtowany jest na innych zasadach, aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) zaskarżonej uchwały. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może lub nie może być uwzględniona.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż okolicznością niesporną jest fakt, że skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wniosła właścicielka działki objętej ustaleniami zaskarżonej Uchwały. Skarżąca jest właścicielką działki nr 33/2 (k. 64-67), zaś w chwili podejmowania Uchwały skarżąca była nadto właścicielką działek nr 33/3 oraz 27/4.

Stwierdzić należy, że postanowienia miejscowego planu określiły kształt prawa własności, blokując na przyszłość inne możliwości korzystania z nieruchomości, np. na cele budowlane wykraczające poza ustalenia przyjęte w miejscowym planie. W ocenie sądu na tym polega naruszenie interesu prawnego skarżącej. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podzielił pogląd, że naruszenie interesu prawnego pozwoliło skarżącej wnieść skargę, jednak nie ma jakiegokolwiek wpływu na działanie sądu, który ocenia zgodność zaskarżonego aktu z obiektywnym porządkiem prawnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 listopada 2010 r., II SA/Kr 806/10; przywołany wyrok został wprawdzie uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2011 r., II OSK 412/11, jednak z innych powodów).

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały sąd wskazuje, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Z uwagi na treść art. 27 u.z.p. obowiązującego w dacie uchwalenia uchwały, w myśl którego naruszenia trybu sporządzenia planu powodują nieważność uchwały w całości lub w części, Sąd w pierwszej kolejności ocenia tryb sporządzenia zaskarżonej Uchwały. W tym miejscu należy wskazać, że naruszenie tak określonego trybu prac nad projektem i właściwości organów, zgodnie z art. 27 u.z.p., powoduje nieważność uchwały rady gminy podjętej w sprawie planu miejscowego. Wykładnia art. 27 prowadzi do wniosku, że każde naruszenie trybu postępowania (np. zmiana kolejności, skrócenie terminu, pominięcie którejs z czynności) oraz właściwości organów w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego (jak też w procesie wprowadzania zmian do tego planu) powoduje sankcję w postaci nieważności uchwały. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 maja 1997 r., III RN 21/97 (OSNP 1997/22/492) stwierdził, że: "Ustawodawca zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż właściwe organy lokalne mogą w praktyce dążyć do omijania owych rygorystycznych wymogów, dlatego

też zamieścił w ustawie klauzulę, że każde naruszenie przepisów art. 18 powoduje nieważność uchwały rady w całości lub części. Jest to zatem rozwiązanie, w którym nie pozostawiono organom nadzorczym, a także sądom sfery uznania, nawet co do dokonywania oceny skali występującego naruszenia; wystarczające jest tylko stwierdzenie jego istnienia, by uchwała (lub odpowiednia jej część) ex lege stawała się w odpowiednim zakresie nieważna". Podobne stanowisko przyjęte zostało przez Naczelną Sąd Administracyjny, który wskazał, że wobec kategorycznego brzmienia art. 27, należy uznać, że żadne względy celowościowe nie mogą naruszać wykładni gramatycznej oraz systemowej przywołanych wyżej przepisów (por. wyrok z dnia 16 listopada 2005 r., II OSK 229/05 i II OSK 230/05).

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały sąd wskazuje, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Z uwagi na treść art. 27 u.z.p. obowiązującego w dacie uchwalenia uchwały, w myśl którego naruszenie trybu sporządzenia planu powodują nieważność uchwały w całości lub w części, Sąd w pierwszej kolejności ocenia tryb sporządzenia zaskarżonej Uchwały. W tym miejscu należy wskazać, że naruszenie tak określonego trybu prac nad projektem i właściwości organów, zgodnie z art. 27 u.z.p., powoduje nieważność uchwały rady gminy podjętej w sprawie planu miejscowego. Wykładnia art. 27 prowadzi do wniosku, że każde naruszenie trybu postępowania (np. zmiana kolejności, skrócenie terminu, pominięcie którejś z czynności) oraz właściwości organów w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego (jak też w procesie wprowadzania zmian do tego planu) powoduje sankcję w postaci nieważności uchwały. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 maja 1997 r., III RN 21/97 (OSNP 1997/22/492) stwierdził, że: "Ustawodawca zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż właściwe organy lokalne mogą w praktyce dążyć do omijania owych rygorystycznych wymogów, dlatego też zamieścił w ustawie klauzulę, że każde naruszenie przepisów art. 18 powoduje nieważność uchwały rady w całości lub części. Jest to zatem rozwiązanie, w którym nie pozostawiono organom nadzorczym, a także sądom sfery uznania, nawet co do dokonywania oceny skali występującego naruszenia; wystarczające jest tylko stwierdzenie jego istnienia, by uchwała (lub odpowiednia jej część) ex lege stawała się w odpowiednim zakresie nieważna". Podobne stanowisko przyjęte zostało przez Naczelną Sąd Administracyjny, który wskazał, że wobec kategorycznego brzmienia art. 27, należy uznać, że żadne względy celowościowe nie mogą naruszać wykładni gramatycznej oraz systemowej przywołanych wyżej przepisów (por. wyrok z dnia 16 listopada 2005 r., II OSK 229/05 i II OSK 230/05).

Oceniając tryb uchwalenia zaskarżonej uchwały przede wszystkim sąd wskazuje na sygnalizowaną w skardze, różnicę obszaru wskazaną w uchwale intencyjnej oraz w zaskarżonej uchwale. W § 1 uchwały nr IV/64/99 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów działalności gospodarczej w Sadach określono, że obszar planu obejmuje około 44 ha. W § 2 Uchwały wymieniono numery działek które obejmie przyszły plan: dwanaście działek w Sadach oraz jedna działka w Tarnowie Podgórny, „wraz z obszarami niezbędnymi pod względem funkcjonalnym”. W tym samym § 2 Uchwały zastrzeżono, że integralną część planu stanowi załącznik graficzny (mapa). Sąd podkreśla, że z kserokopii załącznika wynika to, że działki objęte uchwałą intencyjną tworzą zwartą całość. Tymczasem w § 2 zaskarżonej uchwały Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 marca 2000 r. nr XXX/237/2000 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów działalności gospodarczej w Sadach (po południowej stronie drogi krajowej nr 2), określono, że „plan obejmuje obszar o powierzchni 57,22 ha i jest położony w gminie Tarnowo Podgórne po zachodniej stronie wsi Sady”. Zdaniem Sądu, w toku prac planistycznych zakończonych uchwaleniem zaskarżonej uchwały, doszło do naruszenia ustalonego w art. 18 u.z.p. trybu prac i właściwości organów, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności całej uchwały na podstawie art. 27 ust. 1 u.z.p.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 przywołanej ustawy uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna określać granice obszaru objętego planem, na mapie stanowiącej załącznik graficzny do tej uchwały. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić

granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 – Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej. W uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wyniknęłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie. W przeciwnym razie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale. (zobacz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 grudnia 2011 r., II SA/GL 607/11 w <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Do wyłącznej kompetencji rady gminy zastrzeżono zatem określenie granic przyszłego projektu planu miejscowego. Z natury rzeczy, przy określaniu granic obszaru określeniu ulega również jego powierzchnia.

W aktach załączonych do niniejszej skargi brak uchwały zmieniającej uchwałę intencyjną. Również w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak informacji o tym, aby rada gminy zmieniła granice obszaru. Sąd podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zawarty w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Po 203/07 (Lex nr 424633), zgodnie z którym rada gminy mogła, w ramach przyznanej jej swobody planistycznej, dokonywać w toku prac planistycznych zmian co do obszaru objętego planem, jednakże zmian takich można dokonać jedynie na podstawie uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Działan takich nie może podjąć organ sporządzający projekt planu, gdyż stanowi to naruszenie właściwości organów, o jakich mowa w art. 27 u.z.p. W konsekwencji sąd uznaje, że w odniesieniu do części obszaru gminy nie doszło do podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzenia planu, co skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały, jako nie poprzedzonej w odpowiednim zakresie bezwzględnie wymaganą uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia. Z załącznika graficznego do uchwały intencyjnej nie wynikał obszar objęty ostatecznie planem zagospodarowania przestrzennego.

Bezasadne są natomiast zarzuty skargi dotyczący wadliwego ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania planu, po podjęciu uchwały intencyjnej oraz wadliwego zawiadamiania o kolejnych etapach procedury sporządzania planu, poprzez odstąpienie od ogłaszania w sposób zwyczajowo przyjęty. Stosowny komunikat o przystąpieniu do sporządzania planu został ogłoszony w piśmie Gminy Tarnowo Podgórne "Sąsiadka-Czytaj" w numerze zamkniętym w dniu 09 maja 1999 r. oraz wywieszony na tablicach ogłoszeń w dniach 10 maja -19 czerwca 1999 r., zaś skarżąca podnosi, że nie został zachowany wymóg ogłaszania, między innymi o przystąpieniu do sporządzania planu, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.z.p.). Skład orzekający w niniejszej sprawie wyraża pogląd, że zwrot "a także" pełnić ma niewątpliwie funkcję spójnika koniunkcji i należy dokonywać też ogłoszeń w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Jednak sądowi z urzędu wiadomo ze spraw o sygn. IV SA/Po 841/13 i 832/13, że Wójt Gminy Tarnowo Podgórne zwyczajowo w tamtym czasie dokonywał obwieszczeń tylko na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Tarnowo Podgórne. Sąd przyjął również, że czasopismo "Sąsiadka-Czytaj" jest przykładem prasy miejscowej, w rozumieniu art. 18 u.z.p. Sąd podziela stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę, że bezpłatne pismo gminy Tarnowo Podgórne "Sąsiadka-Czytaj" spełnia kryteria definiujące je jako prasę: jest publikacją periodyczną, posiadającą stały tytuł, opatrzoną numerem bieżącym, nazwą i adresem wydawcy, adresem redakcji, miejscem i datą wydania (zamknięcie numeru), nazwą zakładu drukarskiego i międzynarodowym znakiem informacyjnym.

Za bezasadny sąd uznaje także zarzut skargi dotyczący naruszenia terminu 21 dni (według skarżącej musi to być 21 dni "roboczych" urzędu), który to termin jest określony w art. 18 ust. 2 pkt 6 u.z.p. Zgodnie z przywołanym przepisem organ właściwy wykląda projekt planu i prognozę, o której mowa w przepisach o ochronie środowiska, do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni, a o wyłożeniu ogłasza, w sposób określony w pkt 1, co najmniej na 7 dni przed wyłożeniem. Z przytoczonych przepisów nie wynika jednoznacznie czy mają to być dni robocze czy kalendarzowe w związku z tym zarzut skarżącej jest bezasadny. Na marginesie sąd wskazuje, że orzeczenia wskazane w skardze stanowią pogląd odosobniony.

Odnosząc się do wygłoszonych na rozprawie twierdzeń pełnomocników Gminy, że jedyne odnalezione pełnomocnictwo dla Stefana Wielądka od Hanny Wielątek pochodzi z 2001 r., sąd zaznacza, że zaskarżona uchwała została podjęta wcześniej, bowiem w marcu 2000 r., zatem sugerowane pełnomocnictwo nie mogło obejmować procedury planistycznej. Sąd zaznacza, że w aktach załączonych do skargi znajduje się kserokopia – prawdopodobnie - tego właśnie pełnomocnictwa, udzielonego notarialnie w dniu 06 listopada 2001 r.

Reasumując, sąd nie ma wątpliwości, że w procedurze sporządzania zaskarżonego miejscowego planu doszło do naruszenia trybu jego sporządzania, przy czym nie wszystkie zarzuty skargi okazały się trafne. Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.z.p. naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie sądu istotna różnica obszaru wskazana w uchwale intencyjnej oraz w zaskarżonej uchwale musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały – w całości. Powyższa ocena zwalnia sąd od odnoszenia się do merytorycznych zarzutów skargi.

Mając na uwadze powyższe Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Na podstawie art. 200 p.p.s.a. sąd orzekł jak w punkcie drugim sentencji wyroku.

Przewodniczący
Sędzia WSA
(-) Donata Starosta

Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA
(-) Maciej Busz