II SA/Bk 933/13, Przesłanki konieczne do stwierdzenia uchwały jako wydanej z naruszeniem prawa. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

LEX nr 1513254

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

z dnia 10 kwietnia 2014 r.

II SA/Bk 933/13

Przesłanki konieczne do stwierdzenia uchwały jako wydanej z naruszeniem prawa.

TEZA aktualna

Wykazanie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę organu gminy stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający do stwierdzenia, w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważności zaskarżonej uchwały bądź stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Mirosław Wincenciak (spr.).

Sędziowie: WSA Marek Leszczyński, NSA Anna Sobolewska-Nazarczyk.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 marca 2014 r. sprawy ze skargi R. C. na uchwałę Rady Gminy K. z dnia (...) lipca 2013 r., nr (...) w przedmiocie zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie postanowień dotyczących obszaru oznaczonego symbolem 10 RU - w części opisowej i graficznej tej uchwały,

2. zasądza od Rady Gminy K. na rzecz skarżącego R. C. kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Rady Gminy Kolno w dniu 20 lipca 2012 r. podjęła uchwałę nr XXIV/103/12 z w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Kolno dotyczącej terenów wsi Wincenta zatwierdzonego uchwałą nr XXVIII/204/06 Rady Gminy Kolno z dnia 19 maja 2006 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Kolno dotyczącej części terenów wsi Wincenta zatwierdzonego uchwałą nr IV/21/99 Rady Gminy Kolno z dnia 27 lutego 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2012 r., poz. 2322).

Przed podjęciem uchwały z dnia 20 lipca 2012 r.:

- w dniu 5 listopada 2010 r. Rada Gminy Kolno podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Kolno dotyczącej części terenów wsi Wincenta;

- Wójt Gminy Kolno podał do publicznej wiadomości informację o podjęciu uchwały intencyjnej i wyznaczył termin składania wniosków do zmiany planu;

- sporządzono prognozę skutków finansowych uchwalenia zmiany planu;

- zarządzeniem z 14 września 2011 r. nr 66/11 Wójt Gminy Kolno powołał komisję urbanistyczno - architektoniczną i ustalił jej regulamin;

- uzyskano opinie pozytywne do zmiany MPZP Gminnej Komisji Urbanistyczno - Architektonicznej, Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Urzędu Komunikacji Elektronicznej i PGE Zakładu Energetycznego oraz opinię negatywną a następnie pozytywną Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska;

- uzyskano uzgodnienia Zarządu Województwa Podlaskiego, Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

- Wójt Gminy Kolno podał do publicznej wiadomości informację o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wyznaczono dzień 11 czerwca 2012 r. jako termin planowanej dyskusji publicznej;

- w dniu 11 czerwca 2012 r. odbyła się publiczna dyskusja nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie zmiany planu, z której sporządzono protokół;

- w terminie przewidzianym na zgłoszenie uwag do projektu planu nie wniesiono żadnych uwag.

W dniu 20 lipca 2012 r. podjęto uchwałę nr XXIV/103/12 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Kolno dotyczącej terenów wsi Wincenta zatwierdzonego uchwałą nr XXVIII/204/06 Rady Gminy Kolno z dnia 19 maja 2006 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Kolno dotyczącej części terenów wsi Wincenta zatwierdzonego uchwałą nr IV/21/99 Rady Gminy Kolno z dnia 27 lutego 1999 r.

Ustalono (rozdział I Ustalenia ogólne), że zmiana planu części gminy Kolno dotyczy części terenów wsi Wincenta, wskazano, co jest przedmiotem planu. W § 2-4 planu wprowadzono słowniczek pojęć, ustalono obowiązujące oznaczenia graficzne oraz symbole określające podstawowe przeznaczenie terenów (wskazując m.in., że symbol RU oznacza tereny zabudowy służącej produkcji w gospodarstwach rolnych i hodowlanych - obiekty fermy drobiu wraz z obiektami towarzyszącymi). Następnie wprowadzono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametry i wskaźniki zabudowy, zasady kształtowania zabudowy i sposoby zagospodarowania terenu, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, wprowadzono zapis odnośnie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, wprowadzono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

W Rozdziale 2 "Ustalenia szczegółowe" (§ 13-14) wprowadzono szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U-MN oraz 10 RU.

Uchwalony plan zawiera następujące załączniki: rysunki planu sporządzone na mapie w skali 1:2000 (załącznik nr 1a i 1b), sposób rozpatrzenia uwag (załącznik nr 2), określenie sposobu realizacji i zasad finansowania inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej (załącznik nr 3).

W dniu (...) czerwca 2013 r. Państwo B. i R. C. wezwali Radę Gminy Kolno do usunięcia naruszenia prawa zawartego w uchwale z dnia 20 lipca 2012 r. w związku z brakiem informowania mieszkańców Wsi Wincenta o pracach planistycznych i wobec faktu, że uchwała ta godzi w ich żywotne interesy oraz pomija walory przyrodnicze obszaru, którego dotyczy.

Uchwałą nr XXXVII/170/2013 z dnia (...) sierpnia 2013 r. Rada Gminy Kolno wezwanie to potraktowała odmownie. Uchwałę tą doręczono w trybie art. 44 k.p.a. Państwu C. 26 sierpnia 2013 r.

W dniu 20 września 2013 r. Państwo R. i B. C., działając przez pełnomocnika, złożyli skargę na uchwałę w sprawie zmiany planu z dnia 20 lipca 2012 r., zarzucając jej naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 17 pkt 1 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r.,. poz. 647, dalej: u.p.z.p.) przez ich niewłaściwe zastosowanie i naruszenie trybu sporządzania uchwały polegające na niedochowaniu procedury informacyjnej w stosunku do społeczeństwa - mieszkańców wsi Wincenta - poprzez niepoinformowanie ich w sposób przyjęty w danej miejscowości o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu oraz o wyłożeniu zaopiniowanego i uzgodnionego projektu planu do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, wyznaczeniu terminu do składania uwag oraz zorganizowaniu dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, co stanowi o istotnym naruszeniu procedury uchwalenia zmiany mpzp, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.,

- art. 17 pkt 6 lit. a tiret 3 oraz lit. b tiret 3 w zw. z art. 27 u.p.z.p. w zakresie dotyczącym opinii o projekcie zmiany mpzp dla wsi Wincenta i uzgodnień tego projektu zmiany z właściwymi organami przez uchwalenie planowanej zmiany mimo uzyskania negatywnej opinii RDOŚ oraz mimo nieuzyskania uzgodnienia od RDOŚ, co stanowi o istotnym naruszeniu procedury uchwalenia zmiany m.p.z.p., o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., oraz naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 3 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przekroczenie tzw. władztwa planistycznego gminy polegające na szczegółowym przeznaczeniu w § 14 pkt 1 uchwały terenu określonego symbolem 10 RU pod konkretną zabudowę - wskazanie konkretnego sposobu wykorzystania budynków, które mogą być usadowione na tym terenie i określenie ich przeznaczenia konkretnie na obiekty fermy drobiu wraz z obiektami towarzyszącymi, co stanowi naruszenie zasad sporządzania zmiany mpzp, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Na tej podstawie pełnomocnik wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie, o zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego oraz o dopuszczenie dowodu z dokumentów - oświadczeń mieszkańców wsi Wincenta o tym, że wieś ta nie posiada tablicy ogłoszeń na okoliczność niedopełnienia obowiązków informacyjnych wobec społeczeństwa wsi.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że interes prawny Skarżących wynika stąd, że stanowiąca własność Skarżącego nieruchomość znajduje się w sąsiedztwie terenu oznaczonego symbolem 10RU tj. przeznaczonego na cele rozbudowy zabudowy służącej produkcji w gospodarstwach rolnych i hodowlanych, ze szczególnym wskazaniem na fermę drobiu i obiekty jej towarzyszące. Pełnomocnik stwierdził, że taka inwestycja jak ferma drobiu będzie szkodliwie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie w sposób znaczny.

Zdaniem strony skarżącej, mieszkańcy wsi Wincenta nie zostali w sposób właściwy poinformowani o planowanych zmianach mpzp. W aktach dotyczących uchwalania planu nie ma żadnego śladu, że informacje o czynnościach zostały ogłoszone na tablicy ogłoszeń we wsi Wincenta. Ponadto we wsi Wincenta nie ma tablicy ogłoszeń. Stosowna informacja nie mogła dotrzeć do mieszkańców poprzez ogłoszenie w Gazecie Gminnej. Gmina Kolno liczy bowiem 8.884 mieszkańców, natomiast nakład tej gazety wynosił 1500 egzemplarzy. Zdaniem strony skarżącej przy takim rozłożeniu nakładu tej gazety nie można mówić, że zamieszczenie w niej treści obwieszczeń wystarczyło, by mieszkańcy wsi Wincenta dowiedzieli się o zmianie planu i że wystarczy to do spełnienia obowiązków informacyjnych wobec społeczeństwa. Nie można też uznać, że obowiązek informowania społeczeństwa w danej miejscowości został spełniony w okolicznościach niniejszej sprawy przez obwieszczenia na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Kolno, który ma siedzibę w mieście Kolno.

Następnie podniesiono, że w sprawie w zakresie uzgodnienia jak i zaopiniowania projektu zmiany planu w obrocie prawnym istnieją po dwa postanowienia o zupełnie odmiennej treści. O ile opinie nie mają mocy wiążącej, to uzgodnienia taką moc posiadają. Skoro postanowienie RDOŚ z (...) lutego 2012 r., (...) nie zostało zaskarżone, to stało się ostateczne i pozostaje w obrocie prawnym. Nie było więc podstaw prawnych, by organ prowadzący czynności planistyczne wystąpił z kolejnym wnioskiem o uzgodnienie projektu zmiany planu. W tej sytuacji, zdaniem strony skarżącej, gdy organ gminy podejmuje uchwałę o zmianie planu, mimo że otrzymał negatywne, ostateczne stanowisko organu, z którym miał dokonać uzgodnień, stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania

zmiany planu i skutkuje jej nieważnością. Takiego naruszenia procedury planistycznej organ dopuścił się również przez ponowne wnioskowanie o uzgodnienie projektu zmiany planu w sytuacji, gdy poprzednie postanowienie stało się ostateczne i nie zostało wyeliminowane z obrotu prawnego we właściwym trybie. Podobnie stwierdzono, że nie można uznać za prawidłowe postępowania ponownego wystąpienia o zaopiniowanie projektu zmian. Postanowienie w tym zakresie z (...) lutego 2013 r. wpłynęło do Urzędu Gminy (...) lutego 2012 r. i stało się ostateczne (...) marca 2013 r. W tej sytuacji organ nie było uprawniony do ponownego wnioskowania o zaopiniowanie projektu zmiany planu.

Zdaniem strony skarżącej przepisy art. 3 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. ani § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wskazują, że w planie można wskazywać konkretny rodzaj inwestycji na danym terenie objętym planem ani jakie konkretnie budynki mogą być posadowione na gruncie objętym działaniami planistycznymi. Taka sytuacja ma natomiast miejsce w § 14 pkt 1 uchwały. Zapis, że tereny przeznacza się konkretnie na obiekty fermy drobiu wraz z obiektami towarzyszącymi narusza zasady przeznaczania terenów na dane cele. Zapisy planu powinny zaś określać jedynie przeznaczenie danego terenu, wskazywać, pod jaki typ zabudowy przeznacza się dany teren, nie zaś konkretyzować sposób użytkowania budynków na danym terenie. Takie określenie przekracza władztwo planistyczne gminy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Organ wskazał, że o przystąpieniu do sporządzenia zmiany mpzp ogłoszono w prasie miejscowej (Gazeta Gminna nr 09 (35) wyd. Listopad 2010 oraz przez obwieszczenie o podjęciu uchwały, określając formę, miejsce i termin składania wniosków, w dniu 26 listopada 2010 r. zamieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, w dniu 6 grudnia 2010 r. przekazano sołtysowi wsi do ogłoszenia w sołectwie w sposób zwyczajowo przyjęty, ponadto w dniu 26 listopada 2010 r. zamieszczono informację na stronie internetowej urzędu. O wyłożeniu planu do publicznego wglądu ogłoszono w Gazecie Gminnej nr 4 (50) kwiecień 2012, w dniu 10 maja 2012 r. zamieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, w dniu 9 maja 2012 r. ogłoszono w sołectwie w sposób zwyczajowo przyjęty (za pośrednictwem sołtysa) a w dniu 8 maja 2012 r. - na stronie internetowej urzędu. Jako dowód wskazano oświadczenie sołtysa wsi Pana S. P. z dnia 30 września 2013 r., złożone w odpowiedzi na zapytanie Wójta Gminy z 27 września 2013 r. Jak podaje sołtys wsi Wincenta, powiadomienia mieszkańców wsi odbywają się poprzez wywieszenie informacji na drzwiach sklepu spożywczo - przemysłowego a ten sposób jest zwyczajowy i znany mieszkańcom wsi.

Odnośnie uzgodnień z RDOŚ organ wyjaśnił, że pierwsze były negatywne.

W związku z tym wprowadzono jednak istotne zmiany do pierwszego projektu planu, aby ograniczyć i zminimalizować oddziaływanie na środowisko i nieruchomości sąsiednie, po czym projekt przedłożono do ponownego uzgodnienia. Po rozpatrzeniu tego wniosku RDOŚ dokonał (...) kwietnia 2012 r. wizji lokalnej i (...) kwietnia 2012 r. uzgodnił projekt planu, co umożliwiło kontynuowanie prac nad zmianą mpzp wsi Wincenta.

Na rozprawie w dniu 27 lutego 2014 r. pełnomocnik organu złożył do akt m.in. studium w części tekstowej i graficznej. Wskazał, że pierwotnie w projekcie planu nie było zieleni otaczającej nieruchomość ozn. nr (...), a w wersji drugiej ta zieleń jest. Wprowadzono też odległość linii zabudowy 20 m od granicy działki inwestora. Nastąpiły też obostrzenia dotyczące budowy kurnika.

Pełnomocnik strony skarżącej zwrócił zaś uwagę, że w prognozie oddziaływania na środowisko zostało zawarte sformułowanie, że na terenie o symbolu 10RU nie można lokalizować inwestycji znacząco oddziaływujących na środowisko. Po przejrzeniu studium i planu stwierdził zaś, że zachodzi sprzeczność pomiędzy zapisem planu i studium w takim zakresie, że w studium brak jest zapisu po myślniku "obiekty fermy drobiu wraz z obiektami towarzyszącymi".

W piśmie procesowym z 24 marca 2014 r. pełnomocnik strony skarżącej podniósł m.in., że z protokołu posiedzenia Rady Gminy Kolno z 20 lipca 2012 r. wynika, że uchwała o zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - uchwała Rady Gminy Kolno XXIV/102/12 z 20 lipca 2012 r. i skarżona uchwała o zmianie studium zapadły tego samego dnia, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p. Oznacza to, że zmiana studium, która pozwalałaby zmienić mpzp wsi Wincenta w zakresie obszaru 10 RU miała miejsce tego samego dnia, co uchwalenie zmiany planu. Zatem w czasie przygotowania projektu zmiany planu dla

obszaru 10 RU obowiązywały zapisy studium, które na taką zmianę nie pozwalały.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga Państwa R. C. i B. C. została złożona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tą regulacją 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 uchwałę do sądu administracyjnego. Jednocześnie z przepisu art. 53 § 2 p.p.s.a. wynika trzydziestodniowy termin na złożenie takiej skargi, liczony od daty doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a w przypadku braku odpowiedzi, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania.

W pierwszej kolejności obowiązkiem Sądu było więc zbadanie, czy wniesiona przez Państwo C. skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy zostały spełnione warunki formalne do jej skutecznego złożenia (bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, poprzedzające wniesienie skargi oraz zachowanie terminu do jej wniesienia). Po udzieleniu pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytania możliwe dopiero będzie dalsze badanie skargi, w aspekcie legitymacji skarżących do jej wniesienia, a w końcu - zasadności skargi.

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarga - z uwagi na materię podlegającą regulacji w drodze zakwestionowanej uchwały - dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Kompetencje do podjęcia zaskarżonej uchwały przez organ stanowiący gminy określone zostały w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast jej uchwalenie następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 14 ust. 8 ustawy). Uchwalanie miejscowych planów, a więc również ich zmian, stanowi zadanie własne gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem aktem normatywnym z zakresu administracji publicznej, a więc rozpatrzenie skargi pozostaje w kompetencji sądu administracyjnego.

W sprawie został dopełniony również wymóg bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, gdyż Skarżący wystąpili z takim wezwaniem do Rady Gminy Kolno, na które Rada udzieliła odpowiedzi negatywnej. Uchwała Rady Gminy Kolno z dnia (...) sierpnia 2013 r. Nr (...) w sprawie odmowy uchylenia uchwały Nr XXIV/103/12, została doręczona skarżącym w dniu 26 sierpnia 2013 r. Uwzględniając zatem treść art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę w rozpatrywanym przypadku wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, należy stwierdzić, że skarga wniesiona 20 września 2013 r. została wniesiona do Sądu z zachowaniem ustawowego terminu.

Odnośnie legitymacji procesowej Pani B. C. wskazać jedynie należy, że do kwestii tej Sąd odniósł się szczegółowo w uzasadnieniu postanowienia z 10 kwietnia 2014 r., w sprawie o sygn. II SA/Bk 933/13 odrzucającego skargę z uwagi na przyjęcie, że po jej stronie brak jest interesu prawnego. Odnośnie zaś legitymacji skargowej Pana R. C. należy wyjaśnić, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba zatem dowieść, że kwestionowany akt, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego "interesu prawnego" jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Oceniając legitymację procesową Pana R. C. w oparciu o art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy wskazać, że teren objęty zmianą planu, o symbolu RU, został przeznaczony na cele rozbudowy działalności zabudowy służącej produkcji w gospodarstwach rolnych i hodowlanych, ze szczególnym wskazaniem na fermę drobiu oraz obiekty jej towarzyszące. Stanowiąca własność Skarżącego nieruchomość graniczy zaś bezpośrednio z nieruchomością o symbolu RU.

Prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, przepisy art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 1 Protokołu nr 1 nie jest

prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Na możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę w drodze ustawy ograniczeń wykonywania prawa własności wskazuje też przepis art. 140 k.c., zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Ograniczenia wykonywania prawa własności wynikają z przepisów wielu ustaw. W niniejszej sprawie istotne jest ograniczenie wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 7 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego, należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nie oznacza to jednak niczym nieograniczonego władztwa organu gminy uchwalającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu prawa własności innych podmiotów.

Jak już wskazano, ustawa o samorządzie gminnym określa krąg podmiotów legitymowanych do zaskarżenia uchwały organu gminy do sądu administracyjnego przyznając to prawo każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż interes prawny podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę organu gminy musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tego podmiotu. Interes ten ma charakter bezpośredni, konkretny i realny. Przymiot strony w postępowaniu sądowym mającym na celu ocenę zgodności z prawem danej uchwały organu gminy przysługuje wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały tym aktem prawa miejscowego naruszone przed wniesieniem skargi. Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie przyznaje bowiem takiej legitymacji podmiotom, których interesy prawne lub uprawnienia są dopiero zagrożone naruszeniem w wyniku wejścia w życie postanowień aktu prawa miejscowego. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi więc w dacie wniesienia skargi, a nie w przyszłości, powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków.

W niniejszej sprawie bezspornym jest, że nieruchomość stanowiąca własność Pana R. C. nie jest objęta granicami zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonej kwestionowaną uchwałą, jednak bezpośrednio sąsiaduje z nieruchomością objętą tymże planem. Nieruchomość objęta zmianą planu o symbolu RU, została przeznaczona na cele rozbudowy działalności zabudowy służącej produkcji w gospodarstwach rolnych i hodowlanych, ze szczególnym wskazaniem na fermę drobiu oraz obiekty jej towarzyszące. Nie może budzić wątpliwości że nieruchomość objęta kwestionowaną uchwałą - działka o nr (...) - przeznaczona jest w tymże planie pod inwestycję, która będzie oddziaływała na nieruchomości sąsiednie. Za taką należy bowiem uznać fermę drobiu i urządzenia jej towarzyszące. Z przepisu art. 144 kodeksu cywilnego wynika zaś zakaz ujemnego oddziaływania na cudzą nieruchomość w drodze tzw. immisji pośrednich.

W tej sytuacji Sąd przyjął, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny Skarżącego, zważywszy na fakt, że teren stanowiący własność Skarżącego graniczy z terenem przeznaczonym pod intensywną zabudowę rolniczą. Interes prawny osoby posiadającej nieruchomość w takim sąsiedztwie chroniony jest przepisem art. 140 k.c. kształtującym wykonywanie prawa własności, a także art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z ostatnio powołanym przepisem, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym

przyjmuje się, że skoro nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a nadto ustalenia planu otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych, sąsiednich (znajdujących się w sferze oddziaływania) nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2479/12). W związku z tym ustalenia planu miejscowego mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie. Można powiedzieć, że jeżeli właściciel jednej nieruchomości zgodnie z ustaleniami planu może więcej, to właściciel sąsiedniej nieruchomości będzie musiał więcej znieść. W niniejszej sprawie uchwalenie planu miejscowego umożliwia właścicielowi nieruchomości sąsiednich w stosunku do nieruchomości skarżącej szersze wykonywanie prawa własności przez możliwość zabudowy swej nieruchomości planowaną fermą, co ma bezpośredni wpływ na zakres wykonywania prawa własności przez Skarżącego, gdyż tym samym musi on więcej znosić.

Samo jednak stwierdzenie, iż zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącej nie przesądza o zasadności złożonej skargi. Wykazanie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę organu gminy stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający do stwierdzenia, w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważności zaskarżonej uchwały bądź stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz "trybu jego sporządzania". Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Z kolei, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 ustawy, a przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie to miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Co do naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę - istotności tego naruszenia. Nie każde zatem naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" 6. wydanie, C. H. Beck, Warszawa 2011, str. 263 i nast.).

Zdaniem Sądu, podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy naruszyła zarówno zasady, jak i tryb sporządzania planu. Niesporne w sprawie jest, że tego samego dnia, na tej samej sesji, tj. 20 lipca 2012 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie zmiany studium oraz uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Celem studium jest określanie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w myśl art. 14 ust. 5 ustawy, przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Już na tym etapie procedury planistycznej Gmina ma obowiązek zbadania przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. W toku dalszych prac planistycznych, stosownie do art. 17 pkt 4 ustawy, organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, o czym stanowi art. 20 ustawy. Z przytoczonych przepisów wynika, że postanowienia studium stanowią podstawę i punkt wyjścia na każdym z etapów uchwalania miejscowego planu, poczynając od momentu podejmowania uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Podkreślenia przy tym wymaga, że ilekroć w ustawie mówi się o studium, należy przez to rozumieć uchwałę o studium podjętą przez radę gminy, a nie tylko projekt studium. Kluczowym momentem, od którego można mówić o studium w rozumieniu ustawy jest podjęcie uchwały o studium (art. 12 ust. 1), wcześniej można mówić jedynie o projekcie studium (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11, zamieszczony na stronie internetowej http://orzeczenia.nsa.gov.pl). W świetle powyższego skład orzekający w rozpoznawanej sprawie w pełni podziela utrwalony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, wedle którego za niedopuszczalne uznać należy jednoczesne, na tej samej sesji rady gminy, podjęcie uchwały w sprawie zmiany studium,

umożliwiającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i podjęcie uchwały w sprawie tego planu (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 221/13; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2101/11; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 423/11; wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 455/12; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 818/12, zamieszczone na stronie internetowej - http://orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobny pogląd wyrażono również w piśmiennictwie, uznając, że prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium gminy. Nie można bowiem akceptować fikcji zgodności projektu planu ze studium tylko dlatego, że zostało ono uchwalone w tym samym dniu i na tej samej sesji, ale przed planem (por. M. Pelc "Plan i studium jednocześnie", opubl. Wspólnota nr 2/1112, z 19 stycznia 2013 r., str. 40-41). W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że skoro wszystkie czynności planistyczne związane z uchwaleniem zmiany miejscowego planu miały miejsce i odnosiły się do projektu zmiany studium, ponieważ ten został uchwalony dopiero na tej samej sesji Rady co zmiana planu, ewentualnie do zapisów wcześniej obowiązującego studium, to w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy. Jak słusznie zauważa strona skarżąca, zmiana studium, która pozwalałaby zmienić mpzp wsi Wincenta w zakresie obszaru 10 RU miała miejsce tego samego dnia, co uchwalenie zmiany planu. Z kolei w czasie przygotowania projektu zmiany planu dla obszaru 10 RU obowiązywały zapisy studium, które na taką zmianę nie pozwalały. Konsekwencją powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie postanowień dotyczących obszaru oznaczonego symbolem 10 RU, zarówno w części opisowej jak i graficznej uchwały.

Odnosząc się natomiast do pozostałych zarzutów skargi należy stwierdzić, że są one niezasadne. Sąd nie podziela zarzutu, że organ naruszył przepis art. 17 pkt 1 i 9 u.p.z.p. poprzez niedochowanie procedury informacyjnej w stosunku do społeczeństwa. Zgodnie z tym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego są obowiązani

1) ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;

9) wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłosić, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Analiza akt sprawy nie pozostawia wątpliwości, że wójt Gminy Kolno o sporządzaniu zmiany planu ogłosił zarówno w miejscowej prasie, przez obwieszczenie jak i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. O przystąpieniu do sporządzenia zmiany mpzp ogłoszono bowiem w Gazecie Gminnej nr 09 (35) wyd. Listopad 2010 oraz przez obwieszczenie o podjęciu uchwały, określając formę, miejsce i termin składania wniosków, w dniu 26 listopada 2010 r. zamieszczono tą informację na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, w dniu 6 grudnia 2010 r. przekazano zaś sołtysowi wsi do ogłoszenia w sołectwie w sposób zwyczajowo przyjęty. Dodatkowo w dniu 26 listopada 2010 r. zamieszczono informację na stronie internetowej urzędu. O wyłożeniu planu do publicznego wglądu ogłoszono natomiast w Gazecie Gminnej nr 4 (50) kwiecień 2012, w dniu 10 maja 2012 r. zamieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, w dniu 9 maja 2012 r. ogłoszono w sołectwie w sposób zwyczajowo przyjęty (za pośrednictwem sołtysa) a w dniu 8 maja 2012 r. - na stronie internetowej urzędu. Z informacji podanej przez sołtysa wsi Wincenta wynika zaś, że podał on fakt przystąpienia do planu do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie informacji na drzwiach sklepu spożywczo - przemysłowego. Z oświadczenia tego wynika też, że jest to sposób znany mieszkańcom wsi i przyjęty w tej miejscowości. Prawidłowości ogłoszenia poprzez zamieszczenie informacji w prasie miejscowej nie podważa zdaniem Sądu fakt, że prasa ta jest wydawana w mniejszej ilości egzemplarzy niż liczba mieszkańców gminy. Ponadto spełnia wymogi tego przepisu tj. ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty - wywieszenie na drzwiach sklepu w danej miejscowości. Podsumowując - Sąd nie stwierdził, aby organ naruszył przepisy dotyczące prawidłowego informowania społeczeństwa o zmianie mpzp.

Kolejny zarzut dotyczy tego, że w okolicznościach tej sprawy organ dwukrotnie uzyskiwał opinię i uzgodnienie

RDOŚ. Zdaniem strony skarżącej, w sytuacji, gdy pierwsze z postanowień było ostateczne, brak było prawnych podstaw do tego, by wystąpić po kolejne uzgodnienie czy opinię. Sąd orzekający w tej sprawie nie podziela tego poglądu. Zdaniem Sądu żaden przepis prawa nie zakazuje, aby organ, który uzyskał negatywne uzgodnienie lub opinię innego organu, mógł wystąpić ponownie o takie uzgodnienie lub opinię, zwłaszcza, gdy tak jak w tej sprawie, takie ponowne wystąpienie następuje po dokonaniu zmian w dokumentach planistycznych, uwzględniających motywy uzyskania negatywnej opinii czy uzgodnienia. Należy bowiem zauważyć, że organ, po uzyskaniu negatywnego uzgodnienia RDOŚ, wprowadził istotne zmiany do pierwszego projektu planu, mające na celu ograniczenie i zminimalizowanie oddziaływania na środowisko i nieruchomości sąsiednie. W tej sytuacji zasadnym było ponowne wystąpienie do tego organu, w trybie art. 106 k.p.a.

Z powyższych względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w punkcie pierwszym wyroku. Orzeczenie o kosztach postępowania zawarte w punkcie trzecim wyroku uzasadnia przepis art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 2 ust. 1 i 2, § 18 ust. 1 pkt 1 lit. "c" rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 461.).

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.