



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 2435

Sygn. akt II SA/Lu 369/14

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca), Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lipca 2014 r.

sprawy ze skargi M. K., B. B., A. U., H. D., H. G., I. B., M. E., T. S. i Z. Z.

na uchwałę Rady Miejskiej w Parczewie

z dnia 3 września 2010 r., nr XLVIII/299/2010

w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Parczew na rzecz M. K., B. B., A. U., H. D., H. G., I. B., M. E., T. S. i Z. Z. kwotę 357 (trzysta pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

.....
Wyrokiem z dnia 29 września 2016r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
w sprawie II OSK 3205/14

1. oddała skargę kasacyjną;

2. zasądza od Gminy Parczew na rzecz M. K., B. B., A. U., H. D., H. G., I. B., M. E., T. S.

i Z. Z. solidarnie kwotę 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów

postępowania kasacyjnego.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 3 września 2011 r. Rada Miejska w Parczewie podjęła uchwałę nr XLVIII/299/2010 w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczew. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego Nr 134 pod poz. 2257.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2011 r. M. K. – sołtys wsi Koczergi, działając w imieniu mieszkańców tej wsi, wezwała Radę Miejską w Parczewie do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie powyższej uchwały

jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 15 oraz art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uchwałą z dnia 9 września 2011 r., nr XII/66/2011 Rada Miejska w Parczewie odmówiła uwzględnienia powyższego wezwania.

W dniu 10 października 2011 r. do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga na wskazaną na wstępie uchwałą Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 3 września 2011 r., nr XLVIII/299/2010, złożona przez M. K. oraz reprezentowaną przez nią grupę mieszkańców wsi Koczergi, tj. B. B., I. B., H. D., M. E., H. G., T. S., A. U. i Z. Z. Skarżący domagali się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, zarzucając jej rażące naruszenie następujących przepisów:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r.) poprzez niezawarcie w treści zaskarżonej uchwały postanowień określających zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu dotyczące biogazowni rolniczej, której realizację dopuszcza zaskarżona uchwała;
- art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieprzeprowadzenie procedury obejmującej obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty we wsi Koczergi oraz zamieszczenie w prasie miejscowej ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, wraz z informacją na temat formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu.
- art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r.) poprzez nieprzeprowadzenie procedury obejmującej zamieszczenie ogłoszenia w prasie miejscowej, a także obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w Koczergach o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia.

Skarżący wskazali również, że zarówno część tekstowa jak i część graficzna Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew - dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczew, nie zawiera jakichkolwiek odniesień do posadowienia we wsi Koczergi biogazowni rolniczej.

Zdaniem skarżących, powyższe uchybienia uniemożliwiły im zaznajomienie się z zamiarem dopuszczenia do realizacji w ich miejscu zamieszkania biogazowni rolniczej, a w konsekwencji złożenie wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uwag do projektu tego planu.

Wykazując naruszenie swojego interesu prawnego przez zaskarżoną uchwałą skarżący podnieśli, iż uruchomienie biogazowni rolniczej, na której realizację na terenie oznaczonym symbolem 4R we wsi Koczergi zezwala § 12 pkt 9 ppkt 2 zaskarżonej uchwały, bez wątpienia będzie się wiązało z:

- uciążliwym hałasem w porze nocnej ze względu odległość tej inwestycji od zabudowań (mniejszej niż określona w raporcie oddziaływania na środowisko);
- potencjalną uciążliwością odorową ze względu na usytuowanie otwartego składowania substratów;
- uciążliwym transportem wszelkich składników potrzebnych do eksploatacji biogazowni.

Wobec powyższego - zdaniem skarżących - jako mieszkańcy wsi Koczergi mają oni obiektywny interes w tym, aby usunąć z zaskarżonej uchwały zapis zezwalający na usytuowanie w obrębie ich miejscowości przedmiotowej biogazowni.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Parczewie wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie o oddalenie skargi. Zdaniem organu, skarżący nie wykazali, iż zaskarżona uchwała narusza ich interes prawny bądź uprawnienie, a zatem nie posiadają oni legitymacji procesowej do wniesienia skargi na tę uchwałą. Organ podkreślił, iż skarga wnoszona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru powszechnego, co oznacza, że nie przysługuje ona każdemu, kto zarzuca uchwale Rady Gminy naruszenie obiektywnego porządku prawnego, lecz jedynie tym osobom, których interes prawny lub uprawnienie wynikające z normy prawa materialnego podjęty akt narusza. Jednocześnie organ stwierdził, iż naruszony zaskarżoną uchwałą interes strony musi być „własny”, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związku pomiędzy tymi podmiotami byłyby związkami o charakterze prawnym.

Organ stwierdził ponadto, że w trakcie opracowywania zmian do planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczewa, przeprowadzono

wszystkie wymagane prawem czynności wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią art. 17 powołanej ustawy, obwieszczenie Burmistrza Parczewa z dnia 20 listopada 2008 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Parczew oraz zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczewa zostało zamieszczone na łamach gazety „Słowo Podlasia” w dniu 25 listopada 2008 r., na stronie internetowej oraz na tablicach ogłoszeń w sposób zwyczajowo przyjęty. Sposób zwyczajowo przyjęty określa natomiast zarządzenie Burmistrza Parczewa Nr 67/07 z dnia 31 października 2007 r. Organ podkreślił, iż obwieszczenie określało formę, miejsce i termin składania wniosków.

Ponadto – jak wskazał organ – Burmistrz Miasta Parczew obwieszczeniem z dnia 1 czerwca 2010 r. powiadomił o wyłożeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w granicach administracyjnych miasta Parczewa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczewa do publicznego wglądu.

Organ podniósł również, iż na dzień 19 lipca 2010 r. w sali konferencyjnej Urzędu Miejskiego w Parczewie wyznaczono termin dyskusji publicznej w sprawie przedmiotowej uchwały. W obwieszczeniu o planowanym spotkaniu wskazano termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art.15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ stwierdził, że parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy dla poszczególnych obszarów oznaczonych odpowiednimi symbolami określone zostały w Rozdziale 3 § 12 zaskarżonej uchwały.

Końcowo organ wskazał, że zgodność z prawem podjętej w dniu 3 września 2010 r. uchwały w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczew, jak również prawidłowość przeprowadzonej przed uchwaleniem tego aktu procedury planistycznej potwierdził w piśmie z dnia 11 października 2010 r. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie - Delegatura w Białej Podlaskiej.

W nadesłanym do tut. Sądu piśmie z dnia 24 października 2011 r., zatytułowanym „uzupełnienie skargi”, strona skarżąca dodatkowo wskazała, iż:

- załącznik nr 15 do uchwały Rady Miejskiej w Parczewie nr XLVIII/299/2010 z dnia 3 września 2010 r. nie jest datowany i nie został podpisany;
- w projekcie planu zagospodarowania składanym wraz z prognozą oddziaływania na środowisko nie było informacji o biogazowni. Temat biogazowni został zgłoszony przez reprezentantów DMG Sp. z o.o. w dniu 20 lipca 2010 r., czyli już po terminie dyskusji publicznej;
- od dnia 20 lipca 2010 r., czyli od wprowadzenia możliwości wybudowania biogazowni nie doszło do wszczęcia żadnej procedury w celu poinformowania mieszkańców wsi Koczergi o zamiarze umożliwienia realizacji biogazowni w tej miejscowości;
- w pkt 1 uzasadnienia zaskarżonej uchwały brak jest wzmianki o posadowieniu biogazowni;
- w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Parczewie stwierdziła zgodność przyjętych w niej rozwiązań z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, w sytuacji, gdy studium nie zawiera żadnych odniesień do biogazowni;
- w pkt 8 uzasadnienia uchwały wskazano, że przeprowadzona analiza prognozy oddziaływania na środowisko wykazała, że projektowany sposób zmiany zagospodarowania przestrzennego nie pogorszy stanu środowiska, ponieważ proponowane zmiany nie generują negatywnych zmian dla środowiska, podczas gdy raport oddziaływania na środowisko spornej inwestycji (znany organowi w chwili podjęcia uchwały) ewidentnie wskazuje na istnienie negatywnych skutków.

W piśmie z dnia 12 grudnia 2011 r. strona skarżąca zarzuciła ponadto Radzie Miejskiej w Parczewie naruszenie trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na równoległe wykonywanie czynności poprzedzających uchwalenie Studium i planu oraz podjęcie tych dwu uchwał w tym samym dniu. Skarżący podkreślili iż organ powinien zachować odpowiednią

kolejność w procesie tworzenia planu miejscowego, tj. w pierwszej kolejności uchwalić Studium, a dopiero następnie miejscowy plan zagospodarowania, który musi odpowiadać postanowieniom Studium.

Z kolei w innym piśmie z dnia 12 grudnia 2011 r. Stowarzyszenie „Nad Piwonią” z siedzibą w Korczegach zgłosiło chęć przystąpienia do udziału w niniejszym postępowaniu w charakterze strony, przychylając się jednocześnie do wniosku skarżących o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 20 grudnia 2011 r. Sąd postanowił dopuścić Stowarzyszenie „Nad Piwonią” do udziału w postępowaniu.

Następnie wyrokiem z dnia 12 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 785/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę M. K. oraz reprezentowanych przez nią osób: B. B., I. B., H. D., M. E., H. G., T. S., A. U. i Z. Z. Jednocześnie Sąd nakazał ściągnąć od skarżących na rzecz Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie kwoty po 300 złotych od każdego z nich, tytułem nieuiszczonych wpisów od skargi.

U podstaw rozstrzygnięcia Sądu I instancji legło przekonanie, że skarżący nie wykazali naruszenia ich interesu prawnego w związku podjęciem przez Radę Miejską w Parszewie uchwały z dnia 3 września 2011 r., a zatem nie posiadają oni legitymacji do zaskarżenia tego aktu w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Legitymację tę skarżący wywodzą bowiem – jak zauważył Sąd – z przyszłych i jedynie potencjalnych uciążliwości, jakie może nieść za sobą realizacja spornej inwestycji na terenie ich miejscowości. Sąd wskazał również, że zmiany wprowadzone zaskarżoną uchwałą do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew nie dotyczą nieruchomości stanowiących własność skarżących. Żadna z osób skarżących nie jest bowiem właścicielem nieruchomości, w obrębie której dopuszczono realizację spornej inwestycji, ani nawet nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z terenem, na którym dopuszczono usytuowanie spornej biogazowni. Ponadto zaskarżona uchwała nie wprowadza żadnych zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w stosunku do nieruchomości stanowiących własność skarżących.

Sąd I instancji przyjął również, że o naruszeniu interesu prawnego skarżących nie może stanowić jedynie okoliczność, iż teren, na którym zaskarżona uchwała dopuszcza realizację spornej inwestycji usytuowany jest w obrębie miejscowości, w której skarżący zamieszkują. Sąsiedztwo z terenem objętym zmianami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – w ocenie Sadu – nie może być równoznaczne z automatycznym uznaniem, że zmiany te prowadzą do naruszenia chronionego interesu lub uprawnienia.

W tych okolicznościach Sąd uznał, iż skarżącym: M. K., B. B., I. B., H. D., M. E., H. G., T. S., A. U. i Z. Z. nie służyła legitymacja procesowa do zaskarżenia uchwały Rady Miejskiej w Parszewie z dnia 3 września 2010 r., co powoduje, że nie została otwarta droga do merytorycznej oceny jej zapisów.

Od powyższego wyroku niemal jednobrzmiące skargi kasacyjne wnieśli: M. K., reprezentowana przez adwokata; mieszkańcy miejscowości Koczergi: B. B., I. B., H. D., M. E., H. G., T. S., A. U. i Z. Z., reprezentowani przez M. K., zastępowaną przez adwokata; oraz Stowarzyszenie „Nad Piwonią”, reprezentowane przez adwokata.

Po rozpoznaniu tych skarg Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2578/12 uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania temu Sądowi. Ponadto NSA tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego zasądził od Gminy Parczew na rzecz stron skarżących kasacyjnie kwoty po 400 zł.

NSA uznał, że stanowisko Sądu I instancji - w świetle art. 101 ustawy o samorządzie gminnym oraz przy uwzględnieniu argumentów podnoszonych tak w skardze, jak i w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - budzi uzasadnione wątpliwości. Wskazał, że choć istotnie prawo do wniesienia skargi w trybie powyższego przepisu wiązać musi się z ustaleniem, że istnieje realny związek między zaskarżoną uchwałą a indywidualną sytuacją prawną skarżącego (innymi słowy treść skarżonej uchwały wpływać ma na jego sferę prawnomaterialną, aby uznać, że jest legitymowany do jej zaskarżenia, to jednak w piśmiennictwie podkreśla się, że ustalenie istnienia interesu prawnego konkretnego podmiotu nie odbywa się wyłącznie na poziomie normatywnym, lecz wymaga skonfrontowania treści normy prawnej z określonym stanem faktycznym (por. A. Kisielewicz, Skarga na akt organu gminy w trybie

art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego, Samorząd Terytorialny 2003 r., nr 10, s. 69). W ocenie NSA, w niniejszej sprawie argumentacja Sądu I instancji koncentruje się wyłącznie na braku interesu prawnego każdego ze skarżących opartego na tytule własności do nieruchomości objętych zaskarżonym planem miejscowym, pomijając kluczowe motywy złożenia w niniejszej sprawie, na podstawie art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, skargi przez grupę mieszkańców wsi Koczergi, reprezentowanych przez M. K., występującą również w imieniu własnym. Zauważyć zaś należy, że głównym motywem podnoszonym przez skarżących są wady w procedurze planistycznej, które pozbawiły ich możliwości wpływu na ostateczny kształt ustaleń przyjętych w uchwale o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu II instancji, konfrontując podniesione argumenty z przedłożonymi aktami administracyjnymi, należało zatem przyjąć, że charakter i rozmiar uchybień organu planistycznego prowadzi do wniosku, iż naruszone zostało publiczne prawo podmiotowe skarżących wynikające z przepisów prawa materialnego. NSA wskazał, że przede wszystkim należy uwzględnić, iż prace nad uchwaloną zmianą planu miejscowego prowadzone były równocześnie z uchwaloną w tym samym dniu zmianą do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, która to zmiana umożliwiła dopiero lokalizowanie biogazowni na terenie wsi Koczergi. Już powyższe świadczy o braku zachowania określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Sądu II instancji, na uwagę zasługuje również podnoszona przez skarżących kwestia, iż istotna zmiana umożliwiająca lokalizację biogazowni na terenie wsi Koczergi została zamieszczona w projekcie planu miejscowego po uwzględnieniu uwagi wniesionej przez inwestora już po odbytej w dniu 19 lipca 2010 r. publicznej dyskusji. Świadczy to bowiem co najmniej o utrudnieniu społeczności lokalnej wywarcia wpływu na ostateczny kształt uchwały normującej sposób zagospodarowania nieruchomości we wsi Koczergi.

Wobec dokonania jednoczesnej zmiany studium wprowadzającej możliwość lokalizowania znacząco oddziałującej na środowisko inwestycji oraz ustalenia lokalizacji tej inwestycji w planie miejscowym, bez możliwości zaznajomienia się z proponowanymi zmianami przez społeczność lokalną i bez przeprowadzenia dyskusji publicznej, NSA uznał, że przyjęcie powyższych rozwiązań nastąpiło przy pozbawieniu skarżących uprawnienia do złożenia wniosków i uwag do zmian w planie miejscowym. Zauważył również, że w toku postępowania skarżący powoływali się na brak dokonania zawiadomienia o podjęciu uchwały w sposób zwyczajowo przyjęty w ich miejscowości, a zaprezentowane przez nich w tej kwestii stanowisko wspiera przepis art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obowiązek ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie o wyłożeniu projektu tego planu, należy bowiem rozumieć w ten sposób, że zawiadomienia powinny być dokonane w każdej miejscowości, której plan dotyczy. Tym samym za niewystarczające w tej mierze Sąd II instancji uznał dokonanie zawiadomień jedynie w miejscowości, w której mieści się siedziba organu gminy.

W ocenie NSA uchybienie przepisom dającym jednostkom uprawnienie do domagania się ochrony ich interesów w procesie kształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego świadczy o naruszeniu podmiotowego prawa każdego członka społeczności lokalnej do udziału w tworzeniu planu miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie pominął zaś te kwestie, koncentrując się na wywiedzeniu, iż brak legitymacji skargowej po stronie skarżących wynika z braku wykazania przez każdego z nich, że realizacja spornej inwestycji prowadzić będzie do indywidualnego naruszenia chronionego interesu lub uprawnienia tj. ograniczy ich prawa do wykonywania własności, bądź nałoży pewne obowiązki. Dlatego też Sąd II instancji za uzasadnione uznał zarzuty skarg kasacyjnych odnoszące się do naruszenia art. 101 ust. 1 i ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, a w konsekwencji również art. 134 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W świetle powyższych rozważań NSA za nieuzasadnione uznał również rozstrzygnięcie zawarte w punkcie II. zaskarżonego wyroku o ściągnięciu od każdego ze skarżących kwoty 300 złotych tytułem nieuiszczonych wpisów od skargi. Skoro bowiem w niniejszej sprawie uprawnienia skarżących związane z przedmiotem zaskarżenia są wspólne, to stosownie do art. 214 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarga wniesiona w imieniu grupy mieszkańców podlegała jednej opłacie.

Końcowo Sąd II instancji, zgodził się z zarzutem skargi kasacyjnej wniesionej przez Stowarzyszenie „Nad Piwonią” odnoszącym się do braku wyeksponowania w uzasadnieniu wyroku stanowiska

Stowarzyszenia, które zostało dopuszczone do udziału w niniejszym postępowaniu sądowym posiadając status uczestnika postępowania na prawach strony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie rozpoznając ponownie skargę zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”), sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest oceną prawną dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Przez ocenę prawną, o której mowa w powołanym przepisie należy rozumieć osąd o prawnej wartości sprawy, a ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania takiej, a nie innej decyzji. Obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego ciąży na sądzie, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania i może być wyłączony tylko w przypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego (por. m.in. wyroki NSA: z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1311/07 oraz z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 158/11).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przytoczonym we wcześniejszej części uzasadnienia wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2578/12 przesądzona została w sposób wiążący kwestia interesu prawnego M. K. oraz reprezentowanej przez nią grupy mieszkańców wsi Korczegi, a w konsekwencji legitymacji procesowej tych podmiotów w postępowaniu dotyczącym zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 3 września 2011 r., nr XLVIII/299/2010 w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczew. Czyń to zbędnym dalsze rozważania w tym przedmiocie.

Jednocześnie należy zauważyć, że dokonana przez NSA ocena legitymacji M. K. oraz pozostałych, reprezentowanych przez nią mieszkańców wsi Korczegi, do zaskarżenia powyższej uchwały, determinuje ocenę legalności tego aktu. Interes prawny skarżących został bowiem powiązany z niebudzącymi wątpliwości naruszeniami przez organ planistyczny procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określonej w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”). Wskazane przez NSA uchybienia uzasadniają natomiast wyeliminowanie zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

W ramach tych uchybień w pierwszej kolejności należy wskazać okoliczność, iż postępowanie w sprawie uchwalenia zaskarżonej zmiany planu miejscowego było prowadzone równoległe z postępowaniem w sprawie uchwalonej w tym samym dniu (3 września 2010 r.) zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Parczewa (uchwała nr XLVIII/298/2010), która to zmiana dopiero umożliwiła lokalizację spornej biogazowni na terenie wsi Korczegi.

W tym miejscu wypada powołać ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, iż uchwalenie studium powinno wyprzedzać uchwalenie planu miejscowego. Równoległe wykonywanie czynności poprzedzających samo uchwalenie studium i planu miejscowego oraz podjęcie uchwał o uchwaleniu tych aktów w tym samym dniu, nie może natomiast być uznane za zachowanie prawidłowej realizacji przepisów u.p.z.p. Procedura tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga bowiem dokonania określonych czynności w zgodzie z ustaloną w ustawie kolejnością, a naruszenie tej kolejności ocenić należy negatywnie (por. m.in. wyroki NSA: z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1805/09; z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2374/10 oraz z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11).

Niezachowanie tej kolejności powoduje, że projekt planu miejscowego nie będzie oparty na uchwalonym studium, a czynności takie jak wnioski, opinie i uzgodnienia oraz jego wyłożenie i wniesienie uwag zostaną wykonane także wobec takiego „ułomnego” projektu planu. Podczas takiego procesowania nie wiadomo czy ustalenia planu dostosowywane są do studium, czy studium do planu, a przecież – jak stanowi art. 15 ust. 1 u.p.z.p. – wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 171/11).

Z tego względu zmiana studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, podyktowana koniecznością zapewnienia wymaganej na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy zgodności z tym studium zmienianego planu miejscowego, dokonana w tym samym dniu, co zmiana planu, nie może być uwzględniona przez organ przy ocenie tej zgodności. W takiej sytuacji zgodność tych aktów miałaby bowiem jedynie charakter iluzoryczny. Jak trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2530/10 – „jeżeli część lub całe studium nie jest już akceptowane przez radę, to organ ten ma kompetencję do zmiany studium bądź uchwalenia całkowicie nowego dokumentu, aby dopiero później uchwalić plan, który będzie już w pełni zgodny (odpowiednio) ze znowelizowanym bądź całkowicie nowym studium”.

Skoro zatem Rada Miejska w Parczewie zamierzała dopuścić do lokalizacji na określonych działkach w miejscowości Korczegi biogazowni rolniczej, to w pierwszej kolejności powinna w odrębnym postępowaniu wprowadzić stosowne zmiany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Parczewa, do których społeczeństwo miałoby prawo się odnieść w odpowiednim trybie, a dopiero następnie zmienić plan miejscowy. Naruszenie tej kolejności czyni natomiast zaskarżoną uchwałę niezgodną z prawem.

W niniejszej sprawie naruszenie przez Radę Miejską w Parczewie określonej w art. 17 u.p.z.p. procedury planistycznej wynikało również z faktu, iż zmiana umożliwiająca lokalizację spornej biogazowni na terenie wsi Korczegi, została – na skutek uwzględnienia uwag inwestora – zamieszczona w projekcie planu miejscowego już po odbytej w dniu 19 lipca 2010 r. publicznej dyskusji. Taka kolejność zdarzeń – jak trafnie określił to NSA – utrudniła społeczności lokalnej wywarcie wpływu na ostateczny uchwały normującej sposób zagospodarowania nieruchomości wsi Korczegi.

O naruszeniu zaskarżoną uchwałą powyższego unormowania, a dokładnie jego pkt 1, stanowi również brak ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie wsi Korczegi. Skoro bowiem zmiana planu obejmowała tereny należące do tej miejscowości, obwieszczenia, o których mowa w art. 17 pkt 1 u.p.z.p., winny być dokonane również w jej obrębie.

Powyższe uchybienia dają podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Z tego względu Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł, jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania, zawarte w pkt II sentencji, znajduje natomiast uzasadnienie w art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.