



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2279

Sygn. akt II SA/Lu 919/15



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 31 maja 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Starszy asystent sędziego Anna Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 maja 2016 r.

sprawy ze skarg Wojewody Lubelskiego i E. E. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie

na uchwałę Rady Miasta Puławy

z dnia 24 września 2015 r. nr XV/109/15

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

**I.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej

§ 1 ust. 1 pkt 1 i 2;

**II.** odrzuca skargę E. E. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie;

**III.** zwraca E. E. Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie kwotę 300 (trzysta) złotych uiszczoną tytułem wpisu od skargi.

---

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie sygnatura akt II OSK 2942/16 oddalił skargę kasacyjną

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### Uzasadnienie

W dniu 24 września 2015 r. Rada Miasta Puławy podjęła uchwałę nr XV/109/15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Puławy Jednostka Bilansowa „A” – część I. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 12 listopada 2015 r. pod pozycją 3435.

Skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na powyższą uchwałę wnieśli: Wojewoda Lubelski (jako organ nadzoru) oraz E. E. Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Wojewoda Lubelski zaskarżył przedmiotową uchwałę w części obejmującej jej § 1 ust. 1 pkt 2, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w tej części.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru zarzucił, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu jej sporządzenia. Wskazał, iż z treści art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą (art. 19 ust. 2 cyt. ustawy).

Dokonując analizy dokumentacji planistycznej Wojewoda stwierdził, że w toku procedury Prezydent Miasta Puławy m. in. ogłosił o wyłożeniu w dniach od 12 sierpnia 2015 r. do 3 września 2015 r. projektu zmian planu do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (ogłoszenie z dnia 3 sierpnia 2015 r. zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Puławy, przed jego siedzibą, na terenie miasta, na stronie internetowej Urzędu i BIP w dniach od 3 sierpnia 2015 r. do 25 września 2015 r. oraz w miejscowej prasie, tj. Kurierze Lubelskim z dnia 4 sierpnia 2015 r.), a także zorganizował w dniu 18 sierpnia 2015 r. dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, celem zapewnienia możliwości składania do projektu planu uwag w terminie do dnia 18 września 2015 r. W przeprowadzonej dyskusji udział wzięli przedstawiciele Urzędu Miasta Puławy, projektant planu miejscowego gminy Miasto Puławy oraz przedstawiciele firm: Grupa Azoty - Zakłady Azotowe Puławy S.A., R. Sp. z o.o., E. E. Sp. z o.o., Instytut Nowych Syntez Chemicznych.

Wobec zgłoszonych w trakcie dyskusji zastrzeżeń co do przyjętych w projekcie zmian planu miejscowego regulacji, do projektu zmian planu zostały złożone, w trybie art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, cztery uwagi przez: Grupę Azoty - Zakłady Azotowe Puławy S.A., R. Sp. z o.o., Instytut Nowych Syntez Chemicznych oraz E. E. Sp. z o.o. Uwagi te były przedmiotem rozstrzygnięcia przez Prezydenta Miasta oraz Radę Miasta Puławy. W wyniku przyjętych przez ww. organy rozstrzygnięć uwagi złożone przez Grupę Azoty - Zakłady Azotowe Puławy S.A., R. Sp. z o.o. oraz Instytut Nowych Syntez Chemicznych zostały częściowo uwzględnione, zaś uwaga złożona przez E. E. Sp. z o.o. nierozpatrzona z powodu wpływu uwagi po terminie, określonym w obwieszczeniu Prezydenta Miasta Puławy.

W wyniku częściowego uwzględnienia rozpatrzonych uwag Prezydent Miasta Puławy dokonał zmian projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zmiany te polegały na nadaniu nowej treści § 1 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu stanowił, iż „zakazuje się realizacji zakładów przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, z wyjątkiem obiektów i instalacji związanych z obsługą istniejących na terenie obiektów oraz przetwarzających substancje powstałe w wyniku prowadzonej na terenie działalności”. W wyniku wprowadzonej zmiany uzyskał on brzmienie: „zakazuje się realizacji zakładów termicznego przetwarzania odpadów niebezpiecznych, z wyjątkiem obiektów i instalacji związanych z obsługą istniejących na terenie obiektów oraz przetwarzających substancje powstałe w wyniku prowadzonej na terenie działalności”.

Powyższy przypis otrzymał zatem inną treść w stosunku do zawartej w projekcie zmian planu wyłożonym do publicznego wglądu. Następnie projekt zmian planu wraz z nowym brzmieniem § 1 ust. 1 pkt 2 został przedstawiony do uchwalenia Radzie Miasta Puławy i w takim brzmieniu przez nią uchwalony.

W ocenie organu nadzoru wprowadzona przez Prezydenta Miasta Puławy zmiana ustaleń projektu zmian planu miejscowego wymagała powtórzenia czynności planistycznych, o którym mowa w art. 17 pkt 13 oraz w art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tymczasem wprowadzone przez organ wykonawczy gminy zmiany nie spowodowały ponowienia procedury planistycznej w powyższym zakresie. W aktach nie znajduje się także jakakolwiek informacja dotycząca zasadności odstąpienia od ponowienia czynności procedury planistycznej w związku z wprowadzeniem przez Prezydenta Miasta Puławy nowego brzmienia zapisu § 1 ust. 1 pkt 2.

Organ nadzoru podkreślił, że dokonana zmiana ustaleń projektu zmian planu miała charakter zmian istotnych bowiem dotyczyła obligatoryjnych elementów planu, tj. przeznaczenia terenów

(art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym) oraz możliwości realizacji na tych terenach inwestycji związanych z przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów. Zmiana ustaleń projektu zmian miejscowego planu niewątpliwie spowodowała, że funkcja i przeznaczenie wskazanych terenów nabrały nowego znaczenia pod względem możliwości jego zagospodarowania. W konsekwencji, w wyniku dokonanej zmiany, wcześniejsze uzgodnienia i opinie właściwych organów i instytucji stały się nieaktualne

W wyniku uwzględnienia przez Prezydenta Miasta Puławy uwag do zmiany planu wprowadzono zatem inne możliwości działalności, których projekt zmian planu wyłożony do publicznego wglądu nie przewidywał.

Tymczasem z wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu wiążą się konkretne uprawnienia - możliwość wniesienia uwag do projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Korzystając z tego środka prawnego obywatele i instytucje mogą wpływać na treść planu, a jednocześnie mają prawo do obrony swoich interesów.

Wojewoda zaznaczył, że z załączonej dokumentacji formalno-prawnej wynika, iż zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Puławy Jednostka Bilansowa „A” - część I była przedmiotem zainteresowania wielu inwestorów. Fakt poinformowania niektórych z nich, tj. tych, których uwagi po wyłożeniu projektu zmian planu do publicznego wglądu zostały częściowo uwzględnione, o dokonanej w projekcie zmian planu korekcie zapisu § 1 ust. 1 pkt 2 – w ocenie organu nadzoru – nie czyni jednak zadość określonymu w przepisach art. 17 pkt 9 i pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prawu udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej prowadzonej przez organy gminy.

Organ nadzoru stwierdził także, iż brak jest podstaw do zaaprobowania i uznania za zgodne z prawem działania organów Miasta Puławy polegającego na zakwalifikowaniu uwagi złożonej przez E. E. Sp. z o. o. jako uwagi niepodlegającej rozpatrzeniu z powodu upływu terminu do jej wniesienia. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznają bowiem swobodę w ustalaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) terminu wnoszenia przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej uwag dotyczących projektu planu zastrzegając jedynie, że termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu.

Wojewoda wskazał, iż z przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, że uwagi złożone do projektu zmian planu przez E. E. Sp. z o. o. zostały nadane pisemnie drogą pocztową na adres Prezydenta Miasta Puławy w dniu 18 września 2015r. (data stempla pocztowego), a zatem w ostatnim dniu, określonego w ogłoszeniu Prezydenta Miasta z dnia 3 sierpnia 2015 r., terminu składania uwag do projektu zmian planu. Pismo doręczone zostało do Urzędu Miasta Puławy w dniu 22 września 2015 r. W ocenie organu nadzoru, pomimo wpływu złożonej przez E. E. Sp. z o. o. uwagi po terminie, uwaga ta - jako wysłana z zachowaniem terminu - zgodnie z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, winna była podlegać rozpatrzeniu przez organy Miasta Puławy.

Z kolei E. E. Sp. z o.o. w Warszawie zaskarżyła uchwałę nr XV/109/15 w całości, zarzucając jej:

1. naruszenie art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskutek niedokonania przez Radę Miasta Puławy weryfikacji zgodności przedłożonego przez Prezydenta Miasta Puławy projektu uchwały o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z obowiązującymi ustaleniami studium dla tego obszaru, wskutek czego doszło do uchwalenia Uchwały będącej w sprzeczności z ustaleniami studium;

2. istotne naruszenie trybu sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące nieważnością podjętej uchwały, poprzez naruszenie przepisu art. 14 ust. 5 w zw. z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez podjęcie przez Radę Miasta Puławy w dniu 26 lutego 2015 r. uchwały nr V/43/15 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Puławy Jednostka Bilansowa "A" - część I, z naruszeniem przepisu art. 14 ust. 5 w zw. z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pomimo braku dokonania przez Prezydenta Miasta Puławy analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planu i stopnia zgodności planowanych rozwiązań z ustaleniami studium, a w konsekwencji uchwalenia uchwały nr XV/109/15;

3. istotne naruszenie przez Prezydenta Miasta Puławy trybu sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące nieważnością podjętej uchwały, poprzez naruszenie art. 17 pkt. 9) w zw. z pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez dokonanie ogłoszenia planu w dniu 8 sierpnia 2015 r., podczas gdy w dniu 9 lipca 2015 r. do projektu planu zostały zgłoszone przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska uwagi, które nie zostały przez Prezydenta Miasta Puławy wyjaśnione, a zmiany nie wprowadzone, a pomimo to organ ten dokonał ogłoszenia projektu planu;

4. istotne naruszenie przez Prezydenta Miasta Puławy trybu sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące nieważnością podjętej uchwały, poprzez naruszenie art. 17 pkt. 9) w zw. z pkt 6 ppkt „b” ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez zaniechanie wprowadzenia poprawek do planu, pomimo zgłoszonych przez Wojewodę Lubelskiego w dniu 3 lipca 2015 r. zastrzeżeń co do prawidłowości sporządzenia tego planu, w szczególności w zakresie odległości usytuowania budynków od granicy terenu i ogłoszenie planu z pominięciem tego zastrzeżenia, pomimo konieczności dokonania z tym organem uzgodnień przed dalszymi czynnościami mającymi na celu uchwalenie planu;

5. istotne naruszenie trybu sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkujące nieważnością podjętej uchwały, poprzez naruszenie art. 17 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak dokonania zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie o wyłożeniu zmian do tego planu w ten sposób, że nie dokonano zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego w prasie miejscowej (w miejscowości Puławy) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w tej miejscowości, zaś dokonanie zawiadomień jedynie w Kurierze Lubelskim nie czyni zadość formie dokonania ogłoszeń wskazanej w tym przepisie;

6. naruszenie art. 46 w zw. z art. 50 w zw. z art. 51-55 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, poprzez przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania projektu zmian na środowisko niezgodnie z ww. ustawą;

7. naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym art. 2 pkt 1 w zakresie zasad ładu przestrzennego oraz ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym art. 3 pkt 50 w zakresie zrównoważonego rozwoju poprzez podjęcie uchwały pozostającej w sprzeczności z wojewódzkim planem gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego oraz innymi powiązanymi z uchwałą dokumentami wymienionymi szczegółowo w uzasadnieniu tego zarzutu poniżej;

8. naruszenie art. 6, art. 7, art. 8 i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez prowadzenie przez Prezydenta Miasta Puławy postępowania planistycznego w sposób niewzbudzający zaufania co do prawidłowości jego przeprowadzenia, w sposób pomijający interes społeczny oraz słuszny interes obywateli, z pominięciem wyjaśniania stronom wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych toczącego się postępowania planistycznego mającego wpływ na ich prawa.

W uzasadnieniu skargi Spółka E. E. rozszerzyła argumentację na poparcie podniesionych zarzutów. Ponadto Spółka przedstawiła argumenty mające na celu wykazanie jej legitymacji do wniesienia przedmiotowej skargi. W tym zakresie podniosła, że obszar, do którego odnosi się zmiana tekstu planu, jest terenem Zakładów Azotowych w Puławach, na którego części działki Spółka planuje podjąć przedsięwzięcie p.n. „Budowa zakładu przetwarzania „E. E.”. Inwestycja planowana jest na działce o numerze ewidencyjnym 41/4, względem której to działki skarżący posiada tytuł prawny w wyniku zawarcia w dniu 14 listopada 2013 r. przedwstępnej umowy dzierżawy ze Spółką Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” S.A. w Puławach.

Skarżąca Spółka wyjaśniła, że obecnie przed Prezydentem Miasta Puławy toczy się postępowanie w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań dla wyżej wskazanego przedsięwzięcia. Podstawą prawną dla wydania takiego rodzaju decyzji stanowi przepis art. 80 ust. 2 zd. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którym właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Stąd też przesłanką, od której zależy wydanie takiego rodzaju decyzji jest między innymi zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

E. E. Sp. z o.o. wskazała, że przed zmianą przyjętą zaskarżoną uchwałą miejscowy plan zagospodarowania nie kolidował z zamierzonym przedsięwzięciem. Uchwalone zmiany uniemożliwią natomiast realizację planowanej inwestycji. W tej sytuacji – zdaniem skarżącej Spółki – posiada ona interes prawny w złożeniu przedmiotowej skargi.

W odpowiedziach na powyższe skargi Prezydent Miasta Puławy (reprezentujący gminę Miasto Puławy w niniejszym postępowaniu) wniósł o ich oddalenie.

Odpowiadając na zarzuty organu nadzoru Prezydent Miasta Puławy podniósł, iż w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia art. 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten dotyczy bowiem sytuacji, w której do zmiany zapisów projektu uchwały dochodzi z inicjatywy Rady (a nie sytuacji, w której zmiany do projektu planu wprowadzono na etapie postępowania prowadzonego przed organem wykonawczym gminy). Poza tym przepis ten nie ma charakteru generalnego, co oznacza, iż wprowadzenie zmian do projektu planu - nawet na etapie postępowania przed organem uchwałodawczym gminy - nie pociąga za sobą obowiązku powtarzania wszystkich czynności procedury planistycznej (czynności te powinno ponowić się w niezbędnym zakresie, niezbędnym do dokonania tych zmian).

W ocenie organu w omawianym stanie faktycznym nie zaistniała potrzeba ponowienia jakiejkolwiek czynności planistycznej wymienionej w art. 17 ww. ustawy. Wynikiem uwzględnienia uwag stało się bowiem wprowadzenie zmiany, która w istocie – zdaniem Prezydenta Miasta Puławy – stanowiła jedynie drobną korektę (niejako doprecyzowanie) zapisu przyjętego na etapie wcześniejszych prac planistycznych. Wprowadzając tę korektę w istocie rozszerzono liczbę inwestycji możliwych do przeprowadzenia na terenie objętym planem - nie wprowadzono bowiem całkowitego zakazu realizacji zakładów przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, a tylko zakładów termicznego przetwarzania odpadów niebezpiecznych. Zawężenie liczby inwestycji, których realizacja nie byłaby dopuszczalna po wprowadzeniu zmiany planu, przyjęta została przez podmioty faktycznie działające na terenie objętym postanowieniami znowelizowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozytywnie - co dodatkowo przemawia za prawidłowością działań zarówno organu wykonawczego jak i uchwałodawczego Miasta Puławy.

W ocenie organu, także fakt nierozpoznania uwag wniesionych przez E. E. Sp. z o. o. w Warszawie (w wyniku uznania, iż uwagi te wniesiono po wyznaczonym przez Prezydenta Miasta Puławy terminie), nie stanowi naruszenia prawa. W ocenie organu brak jest usprawiedliwionych podstaw do uznania, iż w sprawach nieuregulowanych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Dlatego też wyznaczony przez organ termin do wnoszenia uwag uznać należy za termin ostateczny (tj. termin, do którego uwaga winna zostać wniesiona „fizycznie” do organu).

W odpowiedzi na skargę E. E. Sp. z o.o. w Warszawie Prezydent Miasta Puławy również wniósł o oddalenie skargi, uznając zawarte w niej zarzuty za bezzasadne.

Na rozprawie w dniu 17 maja 2016 r. Sąd na mocy art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1270 ze zm.) postanowił połączyć do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawę ze skargi Wojewody Lubelskiego, oznaczoną sygnaturą II SA/Lu 919/15, ze sprawą ze skargi E. E. Sp. z o.o. w Warszawie (sygn. akt II SA/Lu 10/16) i prowadzić je pod wspólną sygn. akt II SA/Lu 919/15.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Odnosząc się w pierwszej kolejności do skargi E. E. Sp. z o.o. w Warszawie stwierdzić należy, że podlega ona odrzuceniu na zasadzie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., który to przepis stanowi, że sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. jest niewątpliwie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej jako „u.s.g.”), który stanowi, że 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 prawa - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

O dopuszczalności skargi wywiedzionej w tym trybie do sądu administracyjnego decydują łącznie cztery przesłanki. Po pierwsze - charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia, po drugie - zachowanie terminu do jej wniesienia, po trzecie - uprzednie bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i po czwarte - interes prawny lub uprawnienie skarżącego muszą zostać naruszone treścią uchwały podjętej przez organ gminy.

W sprawie niniejszej zostały spełnione jedynie trzy z czterech wymienionych wyżej przesłanek, co wykluczało prawną możliwość przystąpienia do merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały na skutek skargi E. E. Sp. z o.o.

Bezspornym jest, że sprawa zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będąca przedmiotem zaskarżonej uchwały, jest sprawą z zakresu administracji publicznej.

Jak wynika z akt sprawy, skarga złożona przez Spółkę E. E. została poprzedzona bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa i wniesiona z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 53 § 2 p.p.s.a, zgodnie z którym skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Oceniając w następnej kolejności wystąpienie po stronie skarżącej Spółki interesu prawnego lub uprawnienia, naruszonego zaskarżoną uchwałą podkreślić trzeba, że w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, które tutejszy sąd w pełni podziela przyjmuje się, że podmiot, skarżąc uchwałą organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

O powodzeniu takiej skargi przesądza wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jej sytuację prawną, przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej a zaskarżonym aktem.

Podnieść należy, że skarga wniesiona na podstawie ust. 101 ust. 1 u.g.n. nie ma charakteru *actio popularis*, co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej wniesienia. Strona skarżąca musi wskazać na normę materialnego prawa administracyjnego, z którego swój interes prawny wywodzi, przy tym nie mogą to być przepisy dotyczące zadań gminy.

Skarżąca Spółka swój interes prawny wywodzi z faktu zawarcia przedwstępnej umowy dzierżawy z właścicielem terenu – Zakładami Azotowymi w Puławach, na którym planuje przedsięwzięcie pod nazwą „Budowa zakładu przetwarzania „E. E.” i obecnie przez Prezydentem Miasta Puławy toczy się postępowanie w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia. Postępowanie w tym zakresie nie zostało dokończzone.

W świetle przedstawionych przez Spółkę okoliczności nie sposób uznać, że wskutek podjęcia zaskarżonej uchwały w przedmiocie zmiany planu miejscowego doszło do naruszenia jej interesu prawnego. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszenie tak rozumianego interesu prawnego (uprawnienia) wykazać może bowiem tylko właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, gdyż przepisy prawa, zwłaszcza przepisy Kodeksu cywilnego, chronią jedynie prawa właścicielskie (por. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1418/14 – dostępny w CBOSA). Skoro zaś Spółka obecnie nie posiada prawa własności (legitymuje się jedynie przedwstępną umową dzierżawy) zapisy planu nie kształtują w jakimkolwiek stopniu jej sytuacji prawnej. Nawet gdyby skarżąca Spółka była już dzierżawcą terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie stanowiłoby to wystarczającej podstawy do przyjęcia, że jest ona uprawniona do skorzystania z uprawnień, jakie daje przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. Ustalenia planu mogą mieć jedynie pośredni wpływ na sytuację prawną podmiotów, którym przysługuje prawo obligacyjne do nieruchomości. Dlatego też podmioty te mogą mieć wprowadzie interes w kwestionowaniu ustaleń planu przed sądem administracyjnym, lecz nie będzie to interes chroniony prawem, lecz interes faktyczny (por.

wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 902/11, LEX nr 1083705, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 530/11, LEX nr 1134962).

Z powyższych względów skarga E. E. Sp. z o.o. w Warszawie nie mogła być rozpoznana merytorycznie, lecz podlegała odrzuceniu na podstawie powołanego na wstępie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

Z obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego zaskarżoną uchwałą zwolniony był natomiast – stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. – Wojewoda Lubelski. Organ nadzoru nie miał także obowiązku poprzedzenia skargi wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, a także nie był ograniczony terminem do wniesienia skargi. W tym stanie rzeczy, rozpoznając merytorycznie skargę Wojewody Lubelskiego, Sąd doszedł do wniosku, że jest ona zasadna.

Przypomnieć należy, że skargą Wojewody Lubelskiego została objęta jedynie część uchwały nr XV/109/15, tj. jej § 1 ust. 1 pkt 2. Dokonując analizy treści tego przepisu nie można jednak odczytywać go w oderwaniu od pkt 1 powołanego ustępu. Tak więc na mocy obu tych punktów § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, w uchwale nr XXXVI/388/2013 Rady Miasta Puławy z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Puławy Jednostka Bilansowa "A" - część I w § 33 wprowadzono następujące zmiany:

- 1) ust. 2 pkt 5 otrzymał brzmienie: „dopuszcza się realizację obiektów obsługi systemów inżynierskich, z zastrzeżeniem pkt 5a”;
- 2) w ust. 2 po pkt 5 dodano pkt 5a w brzmieniu: „zakazuje się realizacji zakładów termicznego przetwarzania odpadów niebezpiecznych, z wyjątkiem obiektów i instalacji związanych z obsługą istniejących na terenie obiektów oraz przetwarzających substancje powstałe w wyniku prowadzonej na terenie działalności”.

Bezspornym pozostaje, że ostatecznie przyjęta treść § 1 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, różni się od treści tego przepisu zawartej w projekcie zaskarżonej uchwały, poddanym procedurze planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”), w tym niezbędnym uzgodnieniom i opiniom. Ostateczne brzmienie tego przepisu zostało uwarunkowane uwagami zgłoszonymi przez spółki: Grupa Azoty – Zakłady Azotowe Puławy S.A. i R. Sp. z o.o. oraz Instytut Syntezy Chemicznych. Przypomnieć należy, że przed wprowadzoną zmianą przepis ten posiadał następującą treść: „zakazuje się realizacji zakładów przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, z wyjątkiem obiektów i instalacji związanych z obsługą istniejących na terenie obiektów oraz przetwarzających substancje powstałe w wyniku prowadzonej na terenie działalności”.

W świetle przepisu art. 19 ust. 1 i 2 u.p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, ma obowiązek ponowić czynności, o których mowa w art. 17, w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. O tym, że rada jest zobligowana do dokonania tych czynności, świadczy użycie przez ustawodawcę w art. 19 ust. 1 u.p.z.p. sformułowania „ponawia się”.

W niniejszej sprawie poza sporem pozostaje, że Rada Miasta Puławy tego obowiązku nie wykonała, gdyż nie ponowiła czynności postępowania planistycznego w zakresie objętym wprowadzoną zmianą w treści § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały. Tym samym Rada Miasta dopuściła się istotnego naruszenia trybu sporządzania uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie sposób bowiem uznać, że brak ponowienia czynności procedury planistycznej w zakresie objętym wprowadzoną zmianą nie miał wpływu na treść podjętej uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 u.p.z.p., nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie planu miejscowego (a także zmiany planu miejscowego – art. 27 u.p.z.p.) w całości lub części stwierdza się jedynie w przypadku, gdy naruszenie trybu jej sporządzania jest istotne. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność co do tego, że za istotne naruszenie trybu sporządzania planu można uznać tylko takie, które ma potencjalny wpływ na treść planu. Każdorazowo należy zatem zbadać charakter i zakres naruszenia i, co najistotniejsze, ocenić wpływ tego naruszenia na treść planu. Najczęściej za istotne naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu w całości lub w części uznawane są naruszenia prowadzące do ograniczenia udziału społeczeństwa czy organów opiniodawczo – uzgadniających w procedurze planistycznej.

Niewątpliwie w okolicznościach niniejszej sprawy pominięcie procedury planistycznej przy zmianie treści § 1 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, należy uznać za istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności w części obejmującej powołany przepis.

Przy rozstrzygnięciu, czy należy ponawiać czynności procedury planistycznej i w jakim zakresie to zrobić, wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi mieć na uwadze treść wniosku złożonego do planu. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Jednak wprowadzenie zmian o charakterze ogólnym (ponadjednostkowym) bądź w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne (tak m. in. wyroki NSA z dnia 4 października 2011 r., II OSK 1508/11 oraz z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1426/12).

Mając na uwadze powyższe, należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że zmiana § 1 ust. 1 pkt 2 planu, polegająca w istocie na zawężeniu zakazu lokalizacji w obrębie terenu objętego uchwałą zakładów przetwarzania odpadów niebezpiecznych do zakładów „termicznego przetwarzania” oraz dopuszczeniu do realizacji na tym obszarze (wyłączeniu spod zakazu) zakładów unieszkodliwiania odpadów, miała charakter zmiany istotnej, zasadniczo wpływając na zakres inwestycji dopuszczonych do realizacji na danym terenie. Wprowadzona zmiana miała bez wątpienia charakter ogólny.

Tak istotna zamiana uchwały w sprawie planu miejscowego, wpływająca na sposób wykonywania gospodarki odpadami w gminie, bez wątpienia wymagała ponowienia procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do jej wprowadzenia, w tym umożliwienia społeczeństwu zajęcia stanowiska wobec tej zmiany w postaci wniosków i uwag, a także uzyskania stanowisk organów właściwych w sprawach gospodarki odpadami (por. wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 981/07, LEX nr 365363)

Nieprzeprowadzenie tej procedury w niniejszej sprawie stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego Gminy Miasto Puławy Jednostka Bilansowa „A” – część I, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 2, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. Pomimo zawężenia granic skargi jedynie do ww. przepisu, koniecznym jest jednak również równoczesne stwierdzenia nieważności – na podstawie tych samych przepisów – pkt 1 powołanego przepisu. Pozostawienie tego punktu w obrocie prawnym przy jednoczesnym wyeliminowaniu z tego obrotu pkt 2 omawianego przepisu doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której na terenie objętym planem byłaby dopuszczona realizacja obiektów obsługi systemów inżynieryjnych, bez żadnych zastrzeżeń. Wyjaśnić należy, że do takiego działania Sąd upoważniony jest w ramach dyspozycji art. 134 § 1 p.p.s.a., który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W orzecznictwie nie budzi natomiast wątpliwości, że granice zaskarżenia aktu lub czynności nie zawsze się pokrywają z granicami rozpoznania sprawy przez sąd. Te ostatnie mogą być bowiem często szersze od zakresu zaskarżenia (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2025/11, LEX nr 1134720).

Końcowo należy wyjaśnić, że wobec niewykazania przez E. E. Sp. z o.o. naruszenia jej interesu prawnego zaskarżoną uchwałą i jednocześnie stwierdzenia nieważności tej uchwały – na skutek uwzględnienia skargi organu nadzoru – w części obejmującej jej § 1 ust. 1 pkt 1 i 2, to jest w zakresie, do którego odnosiła się uwaga powyższej Spółki uznana przez Radę Miasta za wniesioną z uchybieniem terminu, ocena, czy w istocie doszło do uchybienia terminu do zgłoszenia uwagi przez E. E. Sp. z o.o. stała się zbędna.

Mając na uwadze powyższe, sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*