



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 grudnia 2019 r.

Poz. 11415

WYROK NR IV SA/PO 314/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 9 października 2019 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Słupca
(z wyłączeniem działek 229/1 i części 229/2 w miejscowości Koszuty Parcele)**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 314/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Agata Żebrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 października 2019 r.

sprawy ze skargi Piotra Podgórnego

na uchwałę Rady Gminy w Słupcy

z dnia 8 grudnia 2003 r. nr IX/72/2003

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Słupca (z wyłączeniem działek 229/1 i części 229/2 w miejscowości Koszuty Parcele)

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 18 pkt 2 odnoszącej się do działek oznaczonych numerami 14/12 i 14/14 położonych w obrębie geodezyjnym Borki, gm. Słupca,
2. zasądza od Gminy Słupca na rzecz skarżącego Piotra Podgórnego kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Słupca podjęła 8 grudnia 2003 r. Uchwałę nr IX/72/2003 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Słupca (z wyłączeniem działek 229/1 i części 229/2 w miejscowości Koszuty Parcele) opublikowana Dz.Woj. Wlkp. z 2004r. Nr 2, poz. 27.

Skargę na powyższą Uchwałę w części dotyczącej działek objętych planem, położonych w obrębie ewidencyjnym Borki, oznaczonych numerami geodezyjnymi 14/12 oraz 14/14, wniósł ich właściciel Piotr Podgórnny.

Skarżący przedmiotowej Uchwale zarzucił:

1. naruszenie przepisów art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez oznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego, działek ewidencyjnych o numerach 14/12 oraz 14/14 jako tereny lasów w rozumieniu ustawy o lasach, w sytuacji gdy Skarżący posiadał w dacie podjęcia skarżonej uchwały oraz jej wejścia w życie, ostateczne decyzje właściwych organów administracyjnych zatwierdzające inwestycje w zakresie produkcji rolnej, a także ustalenie przeznaczenia gruntów w planie niezgodnie i sprzeczne z ich dotychczasowym (w dacie podjęcia skarżonej uchwały) zagospodarowaniem oraz sposobem użytkowania, tj. nie uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury oraz walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności w planie zagospodarowania przestrzennego.

2. naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 22 w zw. z art. 49 i 50 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uchwalenie planu z pominięciem opinii starosty w zakresie wydanych pozwoleń na budowę i tym samym nadużycie władztwa planistycznego w stosunku do działek, które w chwili uchwalania planu posiadały prawomocne pozwolenia na budowę wyrażającego zgodę na inwestycje w zakresie hodowli zwierząt, a także niewzięciu pod uwagę decyzji, znajdujących się w rejestrze o którym mowa w art. 50 wyżej wskazanej ustawy;

3. naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nierozpatrzenie uwag wniesionych przez Skarżącego do planu zagospodarowania przestrzennego w sposób dostatecznie wnikliwy i wyczerpujący;

4. naruszenie przepisu art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak uzasadnienia zmiany dotychczasowego przeznaczenia działek o numerach 14/12 i 14/14 z rolnej na leśne (oznaczone symbolem RL)

5. naruszenie przepisu art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez stwierdzenie braku konieczności dokonania zmian w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy zmiany takie były konieczne ze względu na wydane pozwolenia na budowę dla działek ewidencyjnych o numerach 14/12 oraz 14/14;

6. naruszenie art. 28 ust. 1 prawa budowlanego poprzez uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego sprzecznego z ostatecznymi decyzjami o pozwoleniu na budowę i tym samym stworzenie możliwości pozbawienia Skarżącego dokończenia inwestycji;

7. naruszenie art. 2 Konstytucji RP poprzez zbyt daleko idącą ingerencję władztwa planistycznego w sposób użytkowania nieruchomości Skarżącego, braku uzasadnienia zmiany sposobu użytkowania działek o numerach 14/12 oraz 14/14, a także nierespektowania przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę uprawniające do realizacji inwestycji Skarżącego na należących do niego nieruchomościach, tj. naruszenie praw nabytych Skarżącego;

8. naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 64 Konstytucji RP poprzez nadużycie władztwa planistycznego przez Radę Gminy Słupca oraz zbyt daleko idącą ingerencję w prawo własności Skarżącego polegające na bezzasadnym oraz nieuprawnionym ograniczeniu możliwości użytkowania nieruchomości stanowiących własność Skarżącego.

Mając na uwadze powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów produkcji leśnej na terenach oznaczonych symbolem RL dotyczących działki oznaczonej numerem geodezyjnym 14/12 oraz działki 14/14, położonych w obrębie ewidencyjnym Borki, a także załącznika

graficznego zaskarżonej uchwały- załącznik nr 1 do uchwały część 17 w zakresie działki oznaczonej numerem geodezyjnym 14/12 oraz działki 14/14 w obrębie ewidencyjnym Borki oraz o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że na dzień podjęcia uchwały planistycznej na działce o numerze geodezyjnym 14/12 znajdowała się już funkcjonująca ferma prowadząca działalność w zakresie produkcji drobiu (chowu i hodowli zwierząt) w ramach gospodarstwa rolnego zrealizowana na podstawie ostatecznych decyzji właściwych organów administracyjnych tj. Wójta Gminy Słupca oraz Starosty Powiatu Słupeckiego z 07.06.2000r. nr AB -7351/34/2000 zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę trzech kurników dla odchowu brojlerów. Decyzja ta została wydana na podstawie decyzji Wójta Gminy Słupca nr 8332/1/30/00 z dnia 30.05.2000r. o warunkach zabudowy ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji.

W odniesieniu do działek skarżącego obecnie obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Słupca ustanowiony uchwałą Rady Gminy Słupca nr IX/72/2003 z dnia 8 grudnia 2003 roku nie uwzględniał w dacie jej podejmowania stanu prawnego nieruchomości oraz stanu zagospodarowania terenu. W uchwale planistycznej wiodąca funkcja obszaru działki 14/14 i 14/12 została ustalona jako tereny leśne (oznaczone symbolem RL). Organ planistyczny dokonał zmiany przeznaczenia gruntu z terenów upraw polowych (jak wynika z treści decyzji Wójta Gminy Słupca o warunkach zabudowy z dnia 18.10.2002r. teren ten był oznaczony w poprzednio obowiązującym planie symbolem 17 RNU - tereny upraw polowych) na tereny lasów ignorując zupełnie dotychczas wydane decyzje administracyjne w zakresie zagospodarowania działki. Przy czym organ nie uzasadnił dokonanej zmiany, tym samym pozbawił możliwości przeprowadzenia oceny racji, które prowadziły do przyjęcia przez organ określonych ustaleń.

Nadto w dniu 18.10.2002r. Wójt Gminy Słupca wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Decyzja nr 7331/46/2002) dla inwestycji polegającej na budowie trzech budynków chlewni z przeznaczeniem na 240 macior i 5 knurów łącznie w cyklu zamkniętym. Następnie, decyzją nr 532/03 z dnia 31.12.2003 Starosta Słupecki zatwierdził projekt budowlany i wydał inwestorowi pozwolenie na budowę trzech budynków chlewni wraz z urządzeniami technicznymi. Do dnia dzisiejszego decyzja ta nie została uchylona a także nie stwierdzono jej nieważności i tym samym funkcjonuje w obrocie prawnym, w konsekwencji czego inwestor nabył prawa podlegające konstytucyjnej ochronie prawnej. Decyzja ta również nie wygasła na podstawie art. 37 ust. 1 prawa budowlanego z uwagi na rozpoczęcie budowy zgodnie z posiadanymi ostatecznymi decyzjami administracyjnymi oraz realizację przez inwestora szeregu prac budowlanych mających swoje odzwierciedlenie w prowadzonym dzienniku budowy.

Rada Gminy naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nierozpatrzenie uwag wniesionych przez Skarżącego do planu zagospodarowania przestrzennego w sposób dostatecznie wnikliwy i wyczerpujący.

Zdaniem skarżącego stan prawny działek powinien być bezwzględnie wzięty pod uwagę przy czynnościach planistycznych podejmowanych w celu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym Rada Gminy naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 22 w z w. z art. 49 i 50 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z treścią art. 27 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym każde naruszenie przepisów art. 18 tejże ustawy powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Uchwała Rady Gminy Słupca z dnia 8 grudnia 2003 roku narusza szereg przepisów art. 18 ustawy, zatem zaskarżona uchwała w odniesieniu do nieruchomości Skarżącego o numerach 14/12 oraz 14/14 jest nieważna i tym samym nie może być wykonana.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Słupca uchwalając plan miejscowy przewidujący, iż w miejscu zrealizowanej inwestycji (działka 14/12) oraz realizacji inwestycji (14/14) mają funkcjonować tereny leśne, na których zakazuje się budowy i rozbudowy związanej z gospodarką rolną, naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy prawo budowlane, który wskazuje jednoznacznie, iż inwestor posiadający pozwolenie na budowę ma prawo realizować swoje zamierzenie inwestycyjne.

Zaskarżona Uchwała, zdaniem Skarżącego narusza też konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Skarżący wskazał na swój interes prawny zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w brzmieniu z dnia podjęcia Uchwały.

Wskazał, że wyczerpał tryb wniesienia skargi do sądu administracyjnego poprzez wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę Gmina Słupca wniosła o jej oddalenie i argumentowała, że na etapie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego w roku 2003r właściciel działek, wbrew twierdzeniom zawartym w pkt 3 skargi, nie wniósł żadnych uwag do projektowanych rozwiązań w projekcie planu miejscowego więc organ nie mógł ich rozpatrzyć, co bezpodstawnie podnosi Skarżący. Na poparcie powyższego organ przedłożył w załączeniu kopię wykazów protestów i zarzutów wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego potwierdzających o nie złożeniu uwag przez Skarżącego w procedowanym sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w latach 2002-2003.

Odnosząc się do ochrony praw nabytych, które zdaniem właściciela działek naruszono w uchwale Nr IX/72/2003 z dnia 08 grudnia 2003r. organ zaznaczył, że zmiana planu miejscowego nie powoduje utraty ważności wydanych decyzji pozwalających na budowę określonego w niej przedsięwzięcia.

W piśmie procesowym z 27 maja 2019r. skarżący dodatkowo zarzucił, że organy planistyczne tworząc plan zagospodarowania przestrzennego swoim postępowaniem dopuściły się następujących kolejnych naruszeń:

1. treść uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a w szczególności jej uzasadnienie jest sprzeczne z rozwiązaniami planistycznymi - ustalonymi ostatecznie w końcowej uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Słupca kierunkami zagospodarowania obszaru objętego zakresem skargi,

2. w dokumentacji planistycznej zgromadzonej w toku prowadzonej przez organ procedury planistycznej brak jest odpowiedniego zawiadomienia na piśmie Skarżącego, którego interes prawny został naruszony, co stanowi rażące naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,

3. dokumentacja planistyczna nie wyjaśnia w sposób dostateczny kwestii obwieszczeń i ogłoszeń w prasie - brak jest dat potwierdzających zamieszczenie ogłoszenia lub też zostały dopisane ręcznie, co może świadczyć o tym, iż ogłoszenia te nie były zamieszczane zgodnie z przepisami regulującymi procedurę sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu, przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych.

Skarga została wniesiona przez osobę fizyczną na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm., dalej „u.s.g.”) w brzmieniu z daty

podjęcia zaskarżonej Uchwały. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 u.s.g. 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. W tym miejscu wskazać należy, że z uwagi na podjęcie uchwały 08 grudnia 2003r. zastosowanie znajdują przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązujące w dniu podjęcia uchwały, zgodnie z treścią art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017r. poz. 935). W myśl tego przepisu art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym ustawą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem sądu jest zbadanie, czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których w niniejszej sprawie zaliczyć należy: (1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, (2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, (3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (dwa ostatnie punkty stanowią wymogi formalne dopuszczalności skargi).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym przez ustawodawcę, zwanym aktem prawa miejscowego. W związku z tym plan miejscowy jako przepis gminny jest częścią systemu prawnego państwa (art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999r. Nr 15, poz. 139 dalej „u.z.p.”), a tym samym stanowi niewątpliwie uchwałę z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Skarżący dopełnił wymogu wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, występując z takim wezwaniem do Gminy Słupca pismem z 12 lutego 2019r. Dnia 11 marca 2019 r. skarga na Uchwałę została złożona do Sądu za pośrednictwem organu, a więc w terminie.

W następnej kolejności konieczne stało się zbadanie legitymacji skarżącego do zaskarżenia przedmiotowej Uchwały.

W tym miejscu należy podkreślić, iż w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem (zob. wyrok NSA z 03.09.2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2).

Naruszenie interesu prawnego wnoszącego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Wskazać należy, iż w wyroku z 04 listopada 2003 r. (SK 30/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że – jak trafnie ujął to Sąd Najwyższy w wyroku z 07 marca 2003 r. (III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114) – każdy skarżący składając skargę w trybie art. 101 u.s.g. musi wykazać, iż w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza (pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej.

Skarżący wykazał, że jest właścicielem działek o numerach ewidencyjnych 14/12 i 14/14 położonych w obrębie Borki (k. 191 i nast. akt sąd.), które znajdują się na terenie objętym zaskarżoną Uchwałą. Wykazano także, że doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącego skoro przeznaczenie działek poprzednio - tereny upraw rolniczych, w zaskarżonej Uchwale zostało zmienione na tereny lasów. Zgodnie z § 18 ust. 2 Uchwały na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem RL dopuszczalna jest realizacja nowej zabudowy związanej z gospodarką leśną pod warunkiem spełnienia wymogów wynikających z przepisów szczególnych (pkt 1 a), zabudowa działki obiektami budowlanymi możliwa jest w zakresie planowanego przeznaczenia terenu (pkt 1 b), dopuszcza się remonty i rozbudowę istniejącej zabudowy siedliskowej oraz istniejącej rozproszonej zabudowy mieszkalnej (pkt 2 f). Postanowienia zaskarżonej Uchwały prowadzą do zakazu nowej zabudowy w zakresie produkcji drobiu, czy chowu i hodowli zwierząt.

W świetle powyższego w niniejszej sprawie skarżący, w ocenie Sądu, miał legitymację procesową do wniesienia skargi na Uchwałę z 08 grudnia 2003r., chociaż w istocie tylko co do części postanowień planu, które wpływały na prawa i obowiązki skarżącego i skutkiem tego prowadziły do naruszenia jego interesu prawnego, zatem jak wskazano w skardze w części planu dotyczącej działek o numerach ewidencyjnych 14/12 i 14/14.

Uznając natomiast materialnoprawną legitymację skarżącego do skutecznego kwestionowania przedmiotowej Uchwały wskazać należy, że w przypadku zaskarżenia uchwały organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. merytoryczna kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest jedynie w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu mającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej planem, natomiast uwzględnienie skargi powinno nastąpić wyłącznie w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego aktualne już na gruncie u.s.g. w brzmieniu z daty podjęcia uchwały, tj. 08 grudnia 2003r. (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2016 r. II OSK 2992/14, wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1973/14, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przechodząc do merytorycznej oceny Uchwały w jej części odnoszącej się do terenów na których znajdują się działki 14/14 i 14/12 w pierwszej kolejności wskazać należy, że postępowanie planistyczne w niniejszej sprawie zostało wszczęte i było prowadzone w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, a zaskarżona uchwała Rady Gminy Słupca podjęta została na podstawie art. 10 ust. 3 w zw. z art. 26 i art. 36 ust. 3 tej ustawy w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717), a także w zw. z uchwałą Rady Gminy Słupca Nr XXV/193/2002 z 28 czerwca 2002r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Słupca. Jak stanowi międzyczasowy przepis art. 85 ust. 2 ostatnio powołanej ustawy, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 11 lipca 2003 r., stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z przedstawionej regulacji wynika, że możliwość kontynuowania procesu planistycznego według dotychczasowych zasad po wejściu w życie nowej ustawy uzależniona została od łącznego spełnienia obu przesłanek określonych we wskazanej normie intertemporalnej. Druga z tych przesłanek, tj. zawiadomienie o terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, odnosi się niewątpliwie do art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. (por. Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004 r., str. 575). Zgodnie z treścią tego przepisu o terminie wyłożenia projektu planu należy zawiadomić na piśmie:

- a) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu,
- b) właścicieli nieruchomości, od których może być pobrana opłata, o której mowa w art. 36 ust. 3,
- c) osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia.

Użyty przez ustawodawcę zwrot "zawiadomienie na piśmie" należy rozumieć jako dostarczenie imiennie każdemu ze wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. podmiotów pisemnej informacji na temat terminu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Wymogowi temu nie czyni zadość dokonanie ogłoszeń w miejscowej prasie oraz obwieszczeń w zwyczajowo przyjęty sposób, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 6 u.z.p. Stanowi to bowiem kolejną z czynności wymienionych w powołanym przepisie, wykonywanych według określonej tą regulacją chronologii. Stąd też, zgodnie z tym co rozważono, dopiero po uzyskaniu potwierdzeń odbioru zawiadomień o terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu organ wykonawczy gminy zobligowany był do dokonania wskazanego wyżej ogłoszenia oraz obwieszczenia. Pogląd taki wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Gl 145/04 (dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu otwierało możliwość złożenia zarzutu w terminie 14 dni po upływie terminu jego wyłożenia (art. 24 u.z.p.). Uprawnienie to stanowiło zaś istotny instrument ochrony praw właścicieli nieruchomości, których przeznaczenie w miejscowym planie miało ulec zmianie. Procedura zmiany planu musi zapewniać rzeczywistą, a nie tylko pozorną możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Wykluczenie wprowadzenia jakichkolwiek sugestii zmian do

projektu sprawia, że gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesem gminy jako podmiotu prawa publicznego, a interesami członków wspólnoty samorządowej nie spełnia swej roli. Tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawnia wielokrotnie istnienie sprzecznych interesów różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej, a samą wspólnotą i w procesie stanowienia tego planu gmina musi te konflikty rozstrzygać przyjmując optymalne rozwiązanie mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Pozbawienie strony możliwości aktywnego uczestniczenia w procedurze zmiany planu miejscowego godzi bowiem zarówno w prawo do zagospodarowania terenu w sposób określony przez ustawy i zasady współżycia społecznego (art. 3 pkt. 1 u.z.p.), jak i w konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Za takim rozumieniem przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przemawia fakt, iż czynności wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. mają, w założeniu, zagwarantować ochronę praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku przyjęcia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyr. NSA z 10 maja 2006r., sygn. akt II OSK 103/06, z 6 czerwca 2008r., sygn. akt II OSK 1508/08, dostępne www.orzeczenia.na.gov.pl).

W rozpoznawanej sprawie sfera uprawnień właściciela została naruszona, gdyż zmianie uległo przeznaczenie jego nieruchomości w sposób ograniczający dotychczasowe uprawnienia z przeznaczenia terenów jako upraw rolnych na lasy w rozumieniu ustawy o lasach. Zawiadomienie miało więc umożliwić skarżącemu wzięcie udziału w procedurze opracowywania projektu planu i zgłoszenie ewentualnych uwag co do jej projektowanego przeznaczenia.

Można zatem przyjąć, że brak pisemnego i indywidualnego zawiadomienia skarżącego o terminie wyłożenia projektu planu skutkowało zatem tym, jak podnosił organ, że skarżący nie zgłosił żadnych uwag do projektu planu. Skarżący mógł bowiem nie wiedzieć o prowadzonej procedurze uchwalania zaskarżonego planu.

Poza tym należy mieć na względzie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a zatem źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z tego też powodu tak ważne jest ściśle przestrzeganie obowiązującej w tym zakresie procedury, tak co do poszczególnych etapów, jak i nawet kolejności.

Przy czym Sąd podkreśla, że już Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 4 października 1999 r., sygn. akt IV SA 537/99 (Lex nr 48229), że błędne jest stanowisko według którego organy gminy mogły zastosować przepis art. 49 k.p.a. dający organom administracji publicznej możliwość zawiadamiania stron o decyzjach i innych czynnościach poprzez obwieszczenie lub w inny, zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, już tylko z tego powodu, że przepis szczególny tak nie stanowi. Przywołany zaś art. 18 ust. 2 pkt 5 u.z.p. należy traktować jako *ius cogens*, a wobec tego brak jest możliwości dokonania powiadomienia inaczej, aniżeli w opisany w nim sposób. Rada Gminy zobowiązana była zatem do pisemnego i indywidualnego zawiadomienia skarżącego o terminie wyłożenia projektu planu, czego nie dokonała. W przedłożonych aktach planistycznych związanych z podjęciem zaskarżonej uchwały brak takich zawiadomień nie tylko skarżącego, ale i innych właścicieli nieruchomości.

W okolicznościach faktycznych poddanej kontroli Sądu sprawy bezspornym jest, że skarżący nie został poinformowany o terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu w sytuacji, gdy zasadniczej zmianie miało ulec planistyczne przeznaczenie nieruchomości, położonej na terenie objętym zmianą planu, stanowiącej jego własność.

Przy czym w ocenie Sadu nie powinno ulegać wątpliwości, że zmiana przeznaczenia terenów z upraw rolnych na lasy w rozumieniu ustawy o lasach narusza interes właściciela tych działek, o jakim mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 lit a u.z.p. W istotny sposób ogranicza bowiem zakres zagospodarowania działek 14/14 i 14/12, co wynika wprost z postanowień § 18 pkt 2 Uchwały w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem RL. Tym samym uznać należy, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie został zachowany w procedurze planistycznej obligatoryjny wymóg pisemnego zawiadomienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a u.z.p. Z uwagi na brzmienie międzyczasowego przepisu art. 85 ust. 2 u.z.p. nie było dopuszczalne kontynuowanie po dniu 11 lipca 2003 r. procedury planistycznej, wszczętej jeszcze pod rządem dotychczasowych przepisów.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.z.p. naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z powyższego wynika, że nie każde naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

W ocenie Sądu naruszenie trybu sporządzania planu poprzez naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit a u.z.p. i nie powiadomienie skarżącego jako właściciela działek położonych na terenie planu, gdzie postanowieniami planu gmina zmieniła przeznaczenie terenu, na którym położone są działki skarżącego - z terenów upraw rolnych na lasy w rozumieniu ustawy o lasach - stanowi istotne naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego. Wobec tego, że organ stanowiący gminy nie dostrzegł tego uchybienia, w konsekwencji skutkuje to nieważnością zaskarżonej Uchwały. *Expressis verbis* zostało to wskazane w art. 27 ust. 1 u.z.p. i w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych jest ukształtowane (por. wyrok NSA z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 231/05 – Lex nr 196637, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 551/04, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wskazać jednak należy że powyższe naruszenie trybu sporządzania uchwały w sprawie planu miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności Uchwały jedynie w części obejmującej § 18 pkt 2 Uchwały dotyczącej działek oznaczonych numerami 14/14 i 14/12. Powyższe wynika bowiem z podstawy prawnej art. 101 ust. 1 u.s.g. zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez osobę fizyczną tylko w zakresie dotyczącym naruszenia jej praw i obowiązków, o czym była mowa powyżej.

Z tych wszystkich powodów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w pkt 1 wyroku. Przy czym wskazać należy, że stwierdzenie nieważności § 18 pkt 2 Uchwały w części tekstowej oznacza także stwierdzenie nieważności w tym zakresie odpowiednio części graficznej planu, rysunek planu stanowi bowiem wierne odzwierciedlenie części tekstowej planu. Jakkolwiek dodatkowego rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności części graficznej planu nie wskazuje się w wyroku Sądu.

Wobec przyjęcia, że procedura planistyczna dotycząca przyjęcia zaskarżonej Uchwały została przeprowadzona wadliwie, a wadliwość ta ma charakter istotny i skutkujący stwierdzeniem nieważności Uchwały w części, Sąd nie miał podstaw do dokonania dalszej merytorycznej oceny postanowień planu zwłaszcza w zakresie podnoszonej przez skarżącego zbyt daleko idącej ingerencji organu uchwałodawczego w prawo własności skarżącego polegającej na bezzasadnym i nieuprawnionym ograniczeniu możliwości użytkowania nieruchomości stanowiących własność skarżącego.

Odnosząc się do ochrony praw nabytych, które zdaniem właściciela działek naruszono postanowieniami zaskarżonej Uchwały, Sąd podkreśla, że uchwalenie planu lub jego zmiana nie powoduje utraty ważności wydanych decyzji pozwalających na budowę określonego w niej przedsięwzięcia. Słusznie wskazuje organ, że inwestor może bez przeszkód realizować inwestycję na podstawie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, nawet gdy jest ona sprzeczna z nowo uchwalonym planem. Podobnie jest w sytuacji, gdy po wydaniu pozwolenia na budowę (a przed zakończeniem lub nawet rozpoczęciem budowy) zmieniono zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i realizowana inwestycja nie spełnia wymagań nowych przepisów. Zmiana planu nie ogranicza bowiem praw nabytych, a określonych w drodze wydanej decyzji (pozwolenia na budowę). Jeśli inwestor posiada ważną decyzję (pozwolenie na budowę), to może realizować taką decyzję bez względu na zmiany dokonywane w zagospodarowaniu przestrzennym.

Z istoty planów miejscowych wynika bowiem, że kształtują one sposób zagospodarowania terenów na przyszłość i sankcjonują zagospodarowanie terenów istniejące w dacie uchwalenia planu (art. 37 ust. 1 i art. 35 ust. 3 u.z.p.).

Chybiony jest też zarzut naruszenia postanowieniami planu art. 28 ust. 1 prawa budowanego wyprowadzony z faktu posiadania przez skarżącego ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ uchwałodawczy przy uchwalaniu planu lub jego zmiany nie jest związany wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę, ale jak wskazano powyżej postanowienia planu nie mogą zabraniać inwestorom realizacji przedsięwzięć w oparciu o ostateczne decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 33 i art. 35 ust. 1, 2, i 3 u.z.p.) z zastrzeżeniem o jakim mowa w art. 36 ust. 1 u.z.p.

Sąd nie odniósł się także do zarzutów podniesionych przez skarżącego w stosunku do projektowanych zmian zagospodarowania przestrzennego terenu działki 14/14 aktualnie procesowanych przez Radę Gminy, gdzie przewiduje się zmianę przeznaczenia terenu na usługowe, gdyż zagadnienia te wykraczają poza zakres rozpoznania niniejszej sprawy i dotyczą dopiero projektu nowo procedowanej zmiany planu miejscowego.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 p.p.s.a., obejmujących zwrot od organu na rzecz skarżącego wpisu sądowego od jego skargi w kwocie 300 zł, wynagrodzenie pełnomocnika w kwocie 480 zł równoważne minimalnej stawce za czynności radcy prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265) oraz opłaty skarbowej 17 zł od pełnomocnictwa, jak Sąd orzekł w punkcie 2 wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska