DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 czerwca 2023 r.

Poz. 3131

Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Jacek Zaborniak
Data: 15.06.2023 14:02:28

WYROK NR II SA/RZ 1294/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 29 marca 2023 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ AWSA Maria Mikolik Protokolant specjalista Anna Mazurek–Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 marca 2023 r. sprawy ze skargi Joanny Czerczak, Janusza Kuska i Pawła Kuska na uchwałę Rady Gminy w Żyrakowie z dnia 20 czerwca 2022 r. nr XXXVI/434/22 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność uchwały z dnia 20 czerwca 2022 r. nr XXXVI/434/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Żyraków, obszaru położonego w miejscowościach Zawierzbie i Straszęcin – ETAP A w całości; II. zasądza od Rady Gminy w Żyrakowie na rzecz skarżących Joanny Czerczak, Janusza Kuska i Pawła Kuska kwoty po 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu uiszczonego wpisu sądowego oraz na rzecz skarżących Joanny Czerczak, Janusza Kuska i Pawła Kuska solidarnie kwotę 1 051 zł /słownie: jeden tysiąc pięćdziesiąt jeden złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Joanny Czerczak, Pawła Kusek i Janusza Kusek – reprezentowanych przez pełnomocnika r. pr. Karolinę Gawlik jest uchwała Rady Gminy Żyraków z dnia 20 czerwca 2022 r. nr XXXVI/434/22 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z akt sprawy Rada Gminy Żyraków - działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. – dalej "u.s.g.") oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm. – dalej "u.p.z.p.") oraz po stwierdzeniu, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żyraków uchwalonego uchwałą Nr XII/109/99 Rady Gminy w Żyrakowie z dnia 9 grudnia 1999 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków z późn. zm. – podjęła uchwałę z dnia 20 czerwca 2022 r. nr XXXVI/434/22 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków, obszaru położonego w miejscowościach Zawierzbie i Straszęcin – ETAP A. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że Rada Gminy Żyraków na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. w dniu 26 lipca 2019 r. podjęła uchwałę Nr VIII/88/19 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków, obszaru położonego w miejscowościach Zawierzbie i Straszęcin, w granicach określonych na załączniku graficznym nr 1 do powyższej uchwały. Obszar o powierzchni ok. 223,93 ha, zawarty w granicach wyznaczonych na rysunku planu, przyjętych na podstawie ww. uchwały inicjującej. W obrębie obszaru opracowania znajdują się tereny zabudowane oraz tereny użytkowane rolniczo (pola uprawne i sady). W części przebiega droga publiczna główna - biegnąca do węzła autostrady A4. Obszar opracowania łączy się z podstawowym układem komunikacyjnym miasta Dębica (w bezpośrednim sąsiedztwie). Tereny w granicach planu stanowią przede wszystkich własność osób prawnych i fizycznych, ale także Skarbu Państwa i komunalnej. Wskazano, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków, przyjętego Uchwałą Nr XII/109/99 Rady Gminy w Żyrakowie z dnia 9 grudnia 1999 r. Dla obszaru objętego planem Studium wyznacza w szczególności U2-6 - Obszary zabudowy usługowej, UC1 - Obszary zabudowy usługowej w szczególności pod wielkopowierzchniowe obiekty handlowe oraz MZ2 i MZ3 - Obszary zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej z zasadniczym użytkowaniem zabudową mieszkaniową jednorodzinną a także MZ4 - Obszar zabudowy mieszkaniowo-usługowej z zasadniczym użytkowaniem zabudową mieszkaniową wielorodzinną. Wskazano, że projekt planu został opracowany zgodnie z przepisami u.p.z.p. oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164 poz. 587). Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na wyżej opisaną uchwałę, w części dotyczącej jej § 21 oraz załącznika w postaci rysunku planu w skali 1:2000 w zakresie dotyczącym szerokości pasa terenu przeznaczonego pod drogę dojazdową nr KDD7, wnieśli Joanna Czerczak (właściciel działki nr 289/9), Paweł Kusek (właściciel działki nr 289/6 i 289/7) i Janusza Kusek (właściciel działki nr 289/8). Wymienieni zarzucili, że kwestionowana uchwała w zaskarżonej części narusza ich interes prawny oraz narusza zasady sporządzania planu miejscowego, a mianowicie: 1. art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) w zw. z art. 2, art. 21, art. 22, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez nadmierną i nieuzasadnioną interesem publicznym ingerencję w przysługujące skarżącym prawo własności nieruchomości; 2. art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1, art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego, polegającego na nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności; 3. art. 1 ust. 2 pkt 1 i 7 u.p.z.p. przez nieuwzględnienie w planowaniu przestrzennym wymagań istniejącego już ładu przestrzennego oraz nieuwzględnienie prawa własności; 4. art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. poprzez brak precyzyjnego określenia granic terenu inwestycji celu publicznego; 5. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez naruszenie wymienionych w art. 1 i art. 15 ust. 3 pkt 4a zasad sporządzania planu miejscowego, co stanowi przesłankę stwierdzenia jego nieważności; 6. art. 16 ust. 1 u.p.z.p. poprzez niewskazanie przez organ gminy, czy wykorzystywał urzędowe kopie map zasadniczych, ewentualnie mapy katastralne, gromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, co powoduje w ocenie skarżących, że organ gminy mógł nie uwzględnić powyższych map, ewentualnie mógł uwzględnić mapy z nieaktualnym stanem prawnym, co może powodować niezgodność planu zagospodarowania przestrzennego z zasobem geodezyjnym, a w dalszej konsekwencji sprzeczność pomiędzy rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości a jej stanem ujętym w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego; 7. art. 16 § 1 u.p.z.p. w zw. z § 6 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. poprzez sporządzenie rysunku planu w skali 1:2000. Wobec powyższych zarzutów skarżący zawnioskowali o stwierdzenie nieważności § 21 uchwały oraz załącznika w postaci rysunku w postaci planu w skali 1:2000, o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały, a także o zasądzenie na rzecz skarżących zwrotu kosztów postępowania. Skarżący wyjaśnili, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy przyjęła plan w którym przez działki dz. 289/6, dz. 289/7, dz.289/8 i dz. 289/9 stanowiące własność skarżących przebiega droga KDD7 o szerokości 10-15 m. Szerokość terenu przeznaczonego pod drogę dojazdową KDD7 w przestrzeni wskazanych wyżej działek została określona na poziomie nadmiernej i nieuzasadnionej interesem publicznym ingerencji w prawo własności. Zdaniem skarżących, szerokość projektowanych jezdni w zabudowie domów jednorodzinnych nie wymaga projektowania oraz wykonania drogi przejazdowej na łączną szerokość 15 m, gdyż jest to droga wewnętrzna, która służy mieszkańcom do dojazdu do prywatnych posesji. Wymieniona wyżej szerokość może stwarzać realne niebezpieczeństwo kolizji, wypadków drogowych, a tym samym stanowić zagrożenie zdrowia i życia mieszkańców. Podkreślili, że istniejąca już droga została uznana za niebezpieczną. Na prośbę mieszkańców został zamontowany tzw. próg zwalniający. Skoro istniejąca droga stwarza ryzyko niebezpieczeństwa, to ryzyko to wzrośnie w przypadku poszerzenia tej drogi do wymiarów uchwalonych w m.p.z.p. Skarżący wskazali także, że droga główna prowadząca do autostrady A4 Rzeszów - Kraków (na mapie opublikowanej na stronie gminy przy obwieszczeniu jest to droga do której prowadzi droga KDD6), która jest drogą o silnym natężeniu ruchu, daleka jest w swej szerokości od projektowanych jezdni przebiegających przez teren działek skarżących. Żadna z dróg dojazdowych do wyżej wymienionych dróg KDD6 i KDD7 nie przekracza szerokości 8 metrów. Widać to na połączeniu drogi KDD7 z drogą KDW (mapa do uchwały). Przy określaniu granic przebiegu drogi został zajęty jedynie teren działek należących do skarżących. Działki znajdujące się po drugiej stronie jezdni w ogóle nie zostały zajęte pod przebieg nowej drogi. Nadto ogrodzenia działek znajdujących się po drugiej stronie jezdni, aniżeli działki skarżących, znajdują się w pasie drogowym. Skarżący zaznaczyli, że trudno znaleźć uzasadnienie do takiego zaprojektowania szerokości drogi KDD7 porównując znajduje się w planie inne drogi między niezabudowanymi działkami, które są węższe od drogi KDD7. Wskazali, że w planie istnieje zawężenie drogi przy granicy z działką nr 305/2. Poddali w wątpliwość czym kierował się organ przyjmując takie rozwiązanie. Na terenie oznaczonym na

mapie symbolem U4 znajduje się firma stacja paliw, naprawa pojazdów i parking TIR-ów. Zdaniem skarżących nowo powstała droga ma służyć właśnie interesom przedsiębiorcy, ułatwiając mu dojazd. Droga KDD6 biegnie przez działki skarżących, jest poszerzona w rejonie skrzyżowania, następnie droga KDD7 jest również poszerzona przy działce 281/4. Zaznaczyli, że do firmy Alta-Trans, znajdującej się pod adresem Straszęcin 180, 39-218 Straszęcin, prowadzi droga zarówno od drogi oznaczonej na planie jako droga KDG1 oraz od drogi KDG2. Poddali w wątpliwość dlaczego planując drogę KDD6 nie poszerzono istniejącej drogi która przebiega przez działki bądź przy granicy (nie sposób z rysunku mapy stwierdzić jednoznacznie granic działek co świadczy o niewłaściwym sporządzeniu załącznika graficznego) działek 286/1, 283, 282 tylko zaprojektowano całkiem nową drogę. W ocenie skarżących takie rozwiązania wskazują jednoznacznie na cel i głównego beneficjenta nowopowstałej drogi. Wątpliwości skarżących co do faktycznych motywów zaprojektowania takiego przebiegu drogo KDD7, o takiej szerokości niejako potwierdza również wypowiedź urbanistki podczas sesji rady gminy z dnia 20.06.2022 r podczas której przedstawicielka skarżących zadała pytania dotyczące planu - na co uzyskała odpowiedź, że to 15 metrów ma służyć jako zabezpieczenie do nawrócenia. Zdaniem skarżących Rada Gminy w treści uchwały nie określiła granic terenu inwestycji, a oznaczony w załączniku graficznym pas gruntów przeznaczony pod drogę publiczną jest dużo szerszy, niż uzasadnia to konieczność realizacji interesu publicznego. Droga ta ma uzyskać status drogi publicznej i jako taka jest inwestycją celu publicznego. Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego. Zatem określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem tego planu. Rada Gminy wskazując jedynie minimalne parametry szerokości drogi dojazdowej nie określa precyzyjnie maksymalnych rozmiarów tej ingerencji, co stawia wnoszących skargę w sytuacji permanentnej niepewności prawnej. Ingerencja taka stanowi ograniczenie prawa własności i dlatego powinna być uzasadniona i określona precyzyjnie. Ponadto z załącznika graficznego rysunku planu do uchwały wynika, że oznaczone na mapie parametry terenu przeznaczonego pod drogę dojazdową nie uwzględniają dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu oraz istniejącego stanu faktycznego. Skarżący wyjaśnili, że obwieszenia Wójta Gminy Żyraków w BIP o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu VI zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żyraków oraz o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żyraków, zostały umieszczone w jednym pliku, co wprowadziło ich w błąd i przekroczyli termin na składanie uwag. Gmina nie opublikowała tzw. wyników konsultacji. Nie było też o tym mowy na sesji. Brak jest zatem jakichkolwiek informacji czy były zgłaszane jakiekolwiek uwagi do projektu. Takie działanie narusza zasadę partycypacji społecznej w procesie uchwalania MPZP to jest art. 18 ust. 1 u.s.g. Skarżący podnieśli także zarzut dotyczący jakości załączników graficznych dołączonych do obwieszczenia, co utrudniało wręcz uniemożliwiało precyzyjną interpretację ustaleń jeżeli chodzi zarówno o granice obszarów objętych studium oraz granice obszaru objętego planem. Być może zastosowana skala jest zgodna z wymogiem ustawy, jednak technika sporządzenia załączników mapowych uniemożliwiała (przynajmniej na etapie konsultacji) odczytanie przynależności poszczególnych działek do wyznaczanych obszarów, przebiegu granic działek. Plan przyjęty przez Radę Gminy dotyczy niewielkiego fragmentu miejscowości Zawierzbie oraz Straszęcin, zatem nie można mówić o obszarach o znacznej powierzchni - zatem nie zachodzi przesłanka uzasadniająca sporządzenie rysunku w skali 1:2000. Skarżący podkreślili, że uchwalenie studium powinno wyprzedzać uchwalenie planu. Stanowi pierwszy i autonomiczny etap realizacji procedury planistycznej przez organ gminy, określający zasady i wytyczający kierunki zagospodarowania gminy, które mają być zachowane i konkretyzowane w planie i nie może być sytuowane na tym samym etapie, co uchwała w sprawie planu. Dlatego równoczesne (na tej samej sesji rady gminy) podjęcie uchwał w przedmiocie studium i opartego na nim planu miejscowego (dotyczy to również zmian tych aktów) i stanowi istotne naruszenie zasad i trybu ich sporządzania w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W przedmiotowej sprawie obie uchwały zostały podjęte na tej samej sesji zgodnie z porządkiem obrad. Uchwała w przedmiocie zmiany studium została podjęta "formalnie" w celu dostosowania studium do projektu uchwały planistycznej. Dotyczyło to również terenu objętego skargą. W konsekwencji uchybienia te istotnie naruszyły zasady i tryb sporządzania planu i powinny skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Żyraków – w imieniu której działa Wójt Gminy Żyraków zawnioskowała o oddalenie skargi i zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania. Organ wyjaśnił, że podjęta w sprawie planu miejscowego uchwała wyznacza zasadniczo tereny pod różnego rodzaju zabudowę, w tym wzdłuż nowo wybudowanej drogi powiatowej stanowiącej dojazd do autostrady A4. Działki skarżących nr ewid. 289/6, 289/7, 289/8 i 289/9 (2 ostatnie przed podziałem stanowiły działkę nr 289/5) znajdują się w terenach oznaczonych symbolami: MNU4 i MNU7 - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług: KDD6 i KDD7 - tereny dróg publicznych klasy D (dojazdowa). Organ wyjaśnił, że zakres i elementy planu miejscowego określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenie wykonawcze do tejże ustawy. Plan miejscowy ma być sporządzony zgodnie

z obowiązującymi przepisami i nie może naruszać ustaleń studium. Skarżony plan miejscowy spełnia wszystkie elementy, co pośrednio potwierdza jego legalizacja przez organ nadzoru i publikacja w dzienniku urzędowym województwa. Organ wyjaśnił też, że bezsprzecznie sporny teren jest kluczowy dla zapewnienia właściwej komunikacji terenów wyznaczonych od zabudowę, w tym i przede wszystkim działek będących własnością skarżących. Gmina Żyraków planuje w tym miejscu urządzić drogę publiczną, co należy uznać za element zagospodarowania korzystny dla właścicieli przylegających terenów, gdyż koszty urządzenia i utrzymania pasa drogowego nie będą spoczywać na samych właścicielach nieruchomości, a na gminie Żyraków. Gmina mając na uwadze planowaną inwestycję publiczną precyzyjnie wskazała liniami rozgraniczającymi oraz poprzez oznaczenie symbolem KDD7 teren drogi publicznej klasy D (dojazdowa). Zasady zagospodarowania zawarte zostały w § 21 skarżonej uchwały. Wyjaśniono też, że działki skarżących zgodnie z notacją zawartą w obowiązującym Studium z 9 grudnia 1999 r. z późn. zm. znajdują się w kompleksie terenów: MZ3 (Obszary zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej z zasadniczym użytkowaniem zabudową mieszkaniową jednorodzinną) i U5 (Obszary zabudowy usługowej). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów. Odnośnie zarzutu równoległego procedowania projektu zmian Studium i projektu skarżonego planu miejscowego, organ wyjaśnił, że VI. zmiana Studium miała na celu głównie zmniejszenie rezerwy terenowej pod drogę powiatową /łącznik do autostrady A4/ i powiększenie terenów pod zabudowę - co było bez wpływu na przeznaczenie części działek skarżących pod kwestionowaną drogę publiczną KDD7 (i jej szerokość). Podkreślono, że przepisy ustawy nie zabraniają jednoczesnego procedowania sporządzania studium i planu miejscowego. Nie doszło do naruszenia trybu uchwalania planu. Uchwała w sprawie zmiany studium wchodzi w życie z dniem jej podjęcia. Treść uchwały w sprawie planu miejscowego dla terenu skarżących w oparciu o dokument studium przed tą zmianą jak i po jego zmianie w dniu podjęcia tej zmiany - byłaby identyczna. Zmiana studium nie miała wpływu na przeznaczenie terenu i określone zasady zagospodarowania, w tym przeznaczenia części terenu działek skarżących pod drogę KDD7. Organ zauważył przy tym, że uchylenie całej uchwały w sprawie planu nie leży w interesie skarżących. Wnioskując o uchylenie uchwały wnoszą jednocześnie o uchylenie przeznaczenia dla działek skarżących pod zabudowę mieszkaniowo-usługową MNU7, dla którego uzyskano decyzję znak: DN.tr.602.203.2021 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28.12.2021 r. (poz. 18 w dokumentacji prac planistycznych) w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Brak takiego planu niweczy zamierzenia skarżących zabudowy dz. nr 289/6, 289/8 i 289/9. Występują tam wysokie klasy gruntów objęte prawną ochroną, dla których nie jest możliwe wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Również uchylenie planu dla części drogi KDD7 spowoduje utratę ważności ww. zgody dla gruntów rolnych i brak możliwości wykorzystania tej części nieruchomości na inne cele niż rolnicze. W dalszej części organ odniósł się szczegółowo do zarzutów dotyczących parametrów i przebiegu drogi KDD7 i przedstawił uzasadnienie dla przyjętego rozwiązania komunikacyjnego. Wbrew zarzutom skargi teren drogi KDD7 został jednoznacznie wskazany na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, a w treści uchwały dodatkowo opisany podając graniczne szerokości tego ternu. Jak bezzasadne organ uznał zarzuty dotyczące nieprawidłowego informowania stron o procedurze sporządzania planu czy też nieczytelności załączników graficznych. Wyjaśnił, że jedna ze stron Joanna Czerczak, osobiście lub przez pełnomocnika - brała czynny udział w procedurze wyłożenia do publicznego wglądu projektów poprzez rozmowy z pracownikami merytorycznymi, wizyty w Urzędzie Gminy i kontakty telefoniczne. Pełnomocnik Marii Kusek brał udział w dyskusji publicznej w dniu 11 kwietnia 2022 r. od godz. 13: 00. W związku z brakiem innych zainteresowanych stron, cała dyskusja była poświęcona problemowi zgłaszanemu przez skarżących. Podczas dyskusji skarżący zostali poinformowani o możliwości złożenia uwag w formie pisemnej i terminach na składanie tych uwag. Od pierwszego dnia wyłożenia wraz z obwieszczeniem na stronie BIP Urzędu Gminy Żyraków opublikowany był (jak i jest do dzisiaj) pełny projekt uchwały wraz z załącznikami, w tym rysunek planu, który bardzo dokładnie odzwierciedla teren objęty planem, w tym pokazując każdą z działek. Sprawdzenie poprawności przeprowadzonej procedury sporządzenia planu miejscowego, w tym: poprawności ogłaszania i powiadamiania o kolejnych etapach procedury, dopuszczalności prowadzenia równolegle procedury zmiany studium jak i procedury planu miejscowego dokonały służby Wojewody Podkarpackiego zakończone publikacją zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 25 lipca 2022 r. pod pozycją 2793. Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 r., sygn. II SA/Rz 1294/22 WSA w Rzeszowie odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie przeprowadzonej zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej jako P.p.s.a.) - była opisana na wstępie uchwała Rady Gminy podjęta w dniu 29 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz.137) sądy administracyjne sprawują

wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl zaś art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie aktów organów gmin powyższe przepisy pozostają w związku z art. 91 u.s.g., który stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru, którym jest z mocy art. 86 tej ustawy wojewoda, przy czym stosownie do treści art. 93 ust. 1 u.s.g., wydanie przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy nie jest dopuszczalne po upływie ustawowego terminu 30 dni. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który dokonuje jej kontroli w zakresie zgodności z prawem. Skarga niniejsza została złożona w oparciu o art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym warunkiem wniesienia skargi na tej podstawie jest wykazanie przez skarżącego naruszenia jego indywidualnego interesu prawnego regulacjami kwestionowanej uchwały. Istnienie tego naruszenia przesądza de facto o trzech kwestiach: o istnieniu legitymacji prawnej skarżącego, o sposobie załatwienia skargi przez sąd oraz – w zasadzie - o granicach sprawy sądowoadministracyjnej ze skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, że prócz ustalenia naruszenia interesu prawnego skarżącego, konieczne jest wykazanie, że naruszenie tego interesu prawnego jest powiązane z nieprzestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. Tylko takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący (zob. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 457/16). W niniejszej sprawie uznać należało, że skarżący wykazali naruszenie ich indywidualnego interesu prawnego wskazanymi regulacjami kwestionowanej uchwały, albowiem przysługuje im prawo własności działek objętych kwestionowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który wprowadził takie przeznaczenie ww. działek, które nie koresponduje z planowanym przez skarżących rodzajem inwestycji na ich terenie. Skarżący Paweł Kusek jest właścicielem dz. nr 289/6 i nr 289/7, skarżący Janusz Kusek jest właścicielem dz. nr 289/8, zaś skarżąca Joanna Czerczak jest właścicielem dz. nr 289/9, wszystkie poł. w miejscowości Zawierzbie, gm. Żyraków, które są przeznaczone w skarżonym planie w części pod drogę KDD7. Jak słusznie wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 20 października 2022 r., II OSK 110/22 stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Tylko więc takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 117/19, LEX nr 3352798). 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. Zatem, interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., wywodzić się musi z prawa materialnego, ale oczywiście prawa materialnego administracyjnego, bowiem skarga ma być wniesiona do sądu administracyjnego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skarga bowiem wniesiona na podstawie ust. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej wniesienia. Składający skargę musi wskazać na normę materialnego prawa administracyjnego, z którego swój interes prawny wywodzi, przy tym nie mogą to być przepisy dotyczące zadań gminy. Przyjmując, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, to w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu miejscowego, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Jeżeli więc skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności aktu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części planu miejscowego dotyczącej tej nieruchomości, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zachowania spójności ustaleń planistycznych. Zatem merytoryczna kontrola uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną, przysługującą skarżącemu mającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej zaskarżoną uchwałą. Dostrzeżenie naruszenia zasad sporządzania planu, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów musi być, w przypadku skargi składanej w trybie art. 101 u.s.g., oceniane przez pryzmat naruszenia interesu prawnego podmiotu skarżącego (Plucińska-Filipowicz Alicja, Wierzbowski Marek, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Opublikowano: LEX/el. 2021). Należy podkreślić, że istnieje oczywiście możliwość zaskarżenia przez podmiot, o którym mowa w art. 101 u.s.g. całego planu miejscowego w sytuacji, gdy naruszenie jego interesu prawnego dotyczy kwestii odnoszących się do całego plany (por. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II OSK 791/18, wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., II OSK 2150/21). Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze 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, wraz z uzasadnieniem. Zasadą jest więc, że projekt planu miejscowego sporządzany jest zgodnie z zapisami studium obowiązującymi w dacie sporządzania tego projektu. Przepis art. 20 ust. 1 ww. ustawy stanowi natomiast, że plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Oznacza to, że przed podjęciem uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub równocześnie z jej podjęciem) rada gminy ostatecznie stwierdza, że plan nie narusza ustaleń studium, gdyż możliwa jest sytuacja, że projekt planu na skutek wniesionych uwag ulegnie zmianie w trakcie procedury planistycznej lub zmianie takiej ulegnie studium. Należy mieć na uwadze, że procedury planistyczne są długotrwałe i skomplikowane, wymagają współpracy wielu organów, dlatego sytuacja w zakresie zgodności projektu planu ze studium może ulegać zmianie w trakcie trwania procedury. Jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 15 ust. 1 i 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmianą planu miejscowego. Brak jest bowiem nakazu, aby na całym etapie procedury planistycznej projekt planu był zgodny ze studium. Temporalnie zmiana studium może nastąpić w każdym momencie procedury uchwalania planu, czyli także po sporządzeniu przez organ gminy projektu planu (por. wyroki NSA: z 22 grudnia 2011 r., II OSK 2101/11, z 17 stycznia 2018 r., II OSK 821/16, z 26 marca 2018 r., II OSK 2451/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Podkreślenia jednak wymaga, że zgodność planu miejscowego ze studium musi natomiast bezwzględnie istnieć w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 1 ww. ustawy). W orzecznictwie wyklucza się bowiem dopuszczalność podjęcia uchwały w sprawie studium (jego zmiany) i planu miejscowego na sesji rady w tym samym dniu (por. wyroki NSA z 22 grudnia 2011 r., II OSK 2101/11, 17 listopada 2016 r., II OSK 303/15; 14 grudnia 2016 r., II OSK 1388/16, 17 stycznia 2018 r., II OSK 821/16, z 30 kwietnia 2020 r., II OSK 1288/19; 23 maja 2019 r., II OSK 1353/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją, albowiem zarówno kwestionowany plan, jak i zmiana studium zostały uchwalone tego samego dnia, tj. 20 czerwca 2022 r., na tej samej sesji Rady. Nie ma przy tym znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczność podniesiona w odpowiedzi na skargę, że studium weszło w życie z dniem podjęcia uchwały w tym przedmiocie, a zatem w chwili uchwalenia planu zmiana studium była już uchwalona i weszła w życie, a więc możliwe było wówczas stwierdzenie, że plan nie narusza ustaleń studium, skoro, jak już wyżej wskazano, dopuszczalność podjęcia uchwały w sprawie studium (jego zmiany) i planu miejscowego na sesji rady w tym samym dniu jest niedopuszczalne. Nie jest sporne w niniejszej sprawie, iż niemal równocześnie przeprowadzano procedurę sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W dniu 26 lipca 2019 r. Rada Gminy podjęła bowiem zarówno uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (uchwała nr VIII/88/19), jak i uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr VIII/86/19). Obwieszczenie o wyłożeniu projektu planu do wglądu nastąpiło w dniu 11 marca 2022 r. Uwagi i wnioski do projektu planu można było składać do 25 kwietnia 2022 r. Obwieszczenie o wyłożeniu projektu zmiany studium do wglądu nastąpiło w dniu 11 marca 2022 r. Uwagi i wnioski do projektu zmiany studium można było składać do 4 maja 2022 r. Jak łatwo zauważyć istotne elementy procedury sporządzenia planu wyprzedziły nawet procedurę zmiany studium. Ostatecznie uchwałę w przedmiocie zmiany studium podjęto w dniu 20 czerwca 2022 r. bezpośrednio przed podjęciem zaskarżonej uchwały w sprawie uchwalenie planu zagospodarowania, na tej samej sesji Rady Gminy . Zestawienie powyższych dat świadczy o tym, że organy gminy w niniejszej sprawie nie projektowały rozwiązań uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w oparciu o ustalenia obowiązującej uchwały w sprawie studium, ale ustalenia uchwały w sprawie zmiany studium dopasowały do

regulacji zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Projektowana zmiana studium miała bowiem doprowadzić do sytuacji, iż projektowany plan nie będzie naruszał ustaleń studium. W niniejszej sprawie naruszenie trybu sporządzenia planu doprowadziło w konsekwencji do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak dokonania rzeczywistej oceny czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium wskutek uchwalenia planu oraz studium w tym samym dniu. Powyższe uchybienie należy uznać za istotne z uwagi na oczywistość jak i nieakceptowalne z punktu widzenia zasad planowania przestrzennego i kształtowania ładu przestrzennego (wyrok NSA z 25 maja 2021 r. sygn. akt II OSK 1874/18). Uchybienie to dotyczy całego planu miejscowego, a nie wyłącznie działek skarżących (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2022 r., II OSK 1879/21). Niezależnie od argumentacji w tej mierze przedstawionej powyżej, dodać można, że z przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy odczytać obowiązek nie tylko formalnego stwierdzenia przez radę, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium. Czynność ta powinna być podjęta z zagwarantowaniem członkom rady możliwości skonfrontowania przedstawionego im projektu planu z uchwalonym studium. W razie równoległego prac nad studium i planem, członkowie rady mają możliwość zapoznawania się na bieżąco z projektowanymi dokumentami oraz wprowadzanymi w trakcie procedury planistycznej zmianami. Jednak właśnie z uwagi na to, że proces opracowywania projektów ostatecznie przedkładanych radzie do uchwalenia jest długotrwały, a ostateczny kształt projektów jest uwarunkowany wieloma czynnościami organów gminy, organów opiniujących, organów uzgadniających, a także wnioskami i uwagami wnoszonymi przez osoby fizyczne i prawne, a także jednostki organizacyjne, rzeczywiste sprawdzenie przez członków rady zgodności projektu planu ze studium jest możliwe po ponownym przyswojeniu treści ustaleń planu i zapisów studium, a następnie rozważeniu ostatecznie przedłożonego materiału. Co do zasady, z uwagi na zakres przedmiotowy studium, a także projektu planu, przeprowadzenie takiego procesu weryfikacji w jednym dniu, a w zasadzie w części dnia obrad, nie jest możliwe (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 25 stycznia 2023 r., II OSK 2474/21). W ocenie Sądu należy uznać, że równoległe procedowanie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkujące uchwaleniem zmiany studium przez rade w tym samym dniu, w którym został uchwalony skarżony plan miejscowy, jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Należy podkreslić, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się na wyjątki od zasady, zgodnie z którą w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd orzeka jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego. Są nimi m.in. istotne naruszenia procedury, które dotyczą sporządzania całego planu (zob. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1992/14, LEX nr 2081360). Takim naruszeniem jest naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego polegające na jego uchwaleniu na tej samej sesji, na której została podjęta uchwała w sprawie zmiany Studium. Naruszenie to ze swej istoty rozciąga się na cały plan. Na to zaś, że naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, polegające na jego uchwaleniu na tej samej sesji, na której została podjęta uchwała w sprawie zmiany Studium, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., wskazują liczne orzeczenia sądów administracyjnych (zob. m.in. wyroki NSA z: dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2101/11, LEX nr 1128334; dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 303/15, LEX nr 2190766; dnia 14 grudnia 2016, sygn. akt II OSK 1388/16, LEX nr 2230824; dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 821/16, LEX nr 2464408; dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1353/18, LEX nr 2711626; dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1288/19, LEX nr 3099366; dnia 24 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 727/19, LEX nr 3333648; dnia 19 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1713/19, LEX nr 3396278). Sąd nie jest związany granicami skargi (art. 134 § 1 P.p.s.a.), a zatem kontroli sądowej podlega cały zaskarżony akt, niezależnie od tego, jakie zarzuty co do jego niezgodności z prawem powołał w skardze skarżący. Dlatego też należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 8 marca 2023 r., II OSK 667/20). Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt I wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a.