



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 czerwca 2018 r.

Poz. 3159

WYROK NR II SA/WR 110/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 kwietnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2017 r.

sprawy ze skargi S. R.

na uchwałę Rady Miejskiej Węglińca

z dnia 23 lutego 2016 r. nr 209/XVI/16

w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Stary Węglińiec

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej
i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działki o numerze
ewidencyjnym 146;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Węglińiec na rzecz skarżącego S. R. kwotę 300 zł
(trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu akt sprawy wynika, że dnia 23 lutego 2016 r. Rada Miejska Węglińca podjęła uchwałę nr 209/XVI/16 w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec.

W dniu 22 listopada 2016 r. wpłynęło do Urzędu Gminy i Miasta w Węglińcu wezwanie S. R. do usunięcia naruszenia prawa spowodowanego powyższą uchwałą. W uzasadnieniu wezwania podniesiono, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego całkowicie odbiegają od tych przewidzianych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węgliniec, w taki sposób, iż dla m.in. nieruchomości oznaczonych ewidencyjnie jako działki 146, 148 i 149, których to skarżący jest właścicielem, zapisy studium przewidują zabudowę mieszkaniowo – usługową („MU”), zaś ustalenia zawarte w planie miejscowym wprowadzają tam lokalizację terenów rolnych z możliwością jedynie zabudowy zagrodowej oraz sady i ogrody przydomowe. Zmiana taka zmniejszyła wartość ww. działek oraz wyrządziła skarżącemu niewspółmierną szkodę, ponieważ licząc na zgodność ustaleń planu miejscowego ze studium „poczynił pewne kroki zmierzające do zainwestowania na tym terenie”. W związku z powyższym wniesiono o doprowadzenie zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium.

W odpowiedzi na wezwanie, które w imieniu Rady Miejskiej udzielił jej Przewodniczący, uznano wezwanie za bezzasadne. Wyjaśniono w nim, że ustalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec przyjętych uchwałą nr 209/XVI/16 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 23 lutego 2016 r. dla wskazanych przez skarżącego działek nr 146, 148 i 149 w Starym Węglińcu są takie same jak w obowiązującym dotychczas miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec zatwierdzonym uchwałą nr 24/V/07 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 23 stycznia 2007 r., w związku z tym nie można zatem mówić o jakimkolwiek obniżeniu ich wartości wskutek uchwalenia przedmiotowej zmiany planu.

Dodano także, że zarzut, iż wskazane przez skarżącego działki są przeznaczone w planie na cele rolne z możliwością jedynie zabudowy zagrodowej oraz na sady i ogrody przydomowe jest nieprawdziwy. Przedmiotowe działki w uchwalonej zmianie planu miejscowego przeznaczone są na cele: dz. 149 w części 1.4RM – zabudowa zagrodowa, w części 4/1MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa; dz. 148 – w części 1.5RM – zabudowa zagrodowa, w części 3.1 MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; dz. 146 – 1.6RM – zabudowa zagrodowa.

Dalej stwierdzono, że zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węgliniec została uchwalona uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 29 września 2015 r. W studium przedmiotowe tereny (dz. 146, 148 i 149) są oznaczona jako: MU – strefa rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej. Jako przeznaczenia terenów w granicach tej strefy ustalono: funkcje dominujące: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (MN), zabudowa mieszkaniowo-usługowa (MNU), zabudowa wielorodzinna (MW), zabudowa zagrodowa (RM), usługi (U) w tym usługi publiczne oraz komercyjne – zakres dopuszczalnych rodzajów działalności do sprecyzowania w planach miejscowych, bazy składy, magazyny, obsługa logistyczna (P), hodowla zwierząt, przetwórstwo rolno-spożywcze, obsługa gospodarki rolnej (RU); funkcje uzupełniające: tereny sportu i rekreacji (US), obsługi turystyki (UT), zieleń urządzone (ZP), ogrody działkowe (ZD), tereny rolne (R), łąsy (ZL), parkingi, zespoły garaży, obiekty obsługi komunikacji (w tym stacje paliw drogi publiczne i wewnętrzne, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i obsługi komunalnej, w tym kubaturowe urządzenia i sieci infrastruktury technicznej).

Następnie stwierdzono, że zgodnie z zapisami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węgliniec rozdz. III „Kierunki rozwoju przestrzennego”, ust. 1 „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej” funkcja dominująca powinna przeważać w zagospodarowaniu terenu wskazanego na rysunku studium, tzn. jej powierzchnia brutto (tj. wraz z zielenią towarzyszącą oraz z niezbędną komunikacją i infrastrukturą techniczną służącą tej funkcji). Studium zatem wskazuje jakie rodzaje funkcji powinny występować w granicach terenów MU, nie przesądzając, które z nich i na jakich działkach mają występować. Studium, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa politykę przestrzenną gminy, a nie konkretne przeznaczenie działek, które jest ustalane w planie miejscowym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego kształtującym, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Zauważono ponadto, że procedurę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa jednoznacznie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ramach tej procedury w określonych terminach i formie zainteresowani mają możliwość składania wniosków (po zawiadomieniu o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego) oraz uwag (podczas wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu). W przedmiotowej sprawie ogłoszenie prasowe o przystąpieniu do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko zostało zamieszczone w prasie lokalnej – „Gazeta Wojewódzka” z dnia 1 października 2013 r. – a obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko zostało wywieszone na tablicach ogłoszeń w dniach od 24 września do 31 października 2013 r. – w tych terminach skarżący nie wniósł wniosków do przedmiotowego planu miejscowego. Ponadto, ogłoszenie prasowe o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko zostało zamieszczone w prasie lokalnej – „Gazeta Wojewódzka” z dnia 24 listopada 2015 r., a obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko zostało wywieszone na tablicach ogłoszeń w dniach od 24 listopada do 7 stycznia 2016 r. – w wyznaczonym w obwieszczeniu i ogłoszeniu terminie, tj. do dnia 7 stycznia 2016 r., skarżący nie wniósł uwag do ustaleń projektu planu miejscowego ani do prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonej do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec powyższego wniesione wezwanie zostało uznane za całkowicie bezzasadne i pozbawione podstawy prawnej.

Pismem złożonym w dniu 11 stycznia 2017 r. S. R. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną wyżej uchwałę Rady Miejskiej w Węglińcu. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez podjęcie jej w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i wsi Węgliniec, w zakresie dotyczącym działek nr 146, 148 i 149. W związku z powyższym wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, ewentualnie o stwierdzenie jej niezgodności z prawem oraz o zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wskazano, że działkę nr 146 skarżący nabył w 2003 r. W 2002 r. działka ta została wyłączona z kategorii gruntów rolnych i tym samym przeznaczona została pod budownictwo mieszkaniowe z częścią na działalność agroturystyczną. Pomimo „nowego” studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i wsi Węgliniec dopuszczającego – wedle skarżącego – na działkach nr 146, 148 i 149 zabudowę mieszkaniową, zapisy zaskarżonej uchwały nie przewidywały uwzględnienie przyjętych w studium zmian.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Węgliniec wniósł o jej oddalenie w całości, jako bezzasadną, a ponadto o dopuszczenie dowodów z:

1. wypisu i wyrysu z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec zatwierdzonego uchwałą nr 24/V/07 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 23 stycznia 2007 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego nr 107/2007 z dnia 4 maja 2007 r., poz. 1372 – dla dz. 146, 148 i 149;

2. wypisu i wyrysu z ustaleń zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec przyjętych uchwałą nr 209/XVI/16 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 23 lutego 2016 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 lutego 2016 r., poz. 1020 – dla dz. 146, 148 i 149;

3. wypisu i wyrysu z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Węglińca uchwalonego uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 29 września 2015 r. – dla dz. 146, 148 i 149;

4. zeznań świadka – planisty L. W.;

5. zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Autor odpowiedzi na skargę wskazał, że ustalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węgliniec przyjętych uchwałą nr 209/XVI/16 Rady Miejskiej Węglińca z dnia

23 lutego 2016 r. dla wskazanych przez skarżącego działek nr 146, 148 i 149 w Starym Węglińcu są takie same jak w obowiązującym dotychczas miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Stary Węglińiec zatwierdzonym uchwałą nr 24/V/07 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 23 stycznia 2007 r. Dalej stwierdzono, że zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińiec została uchwalona uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 29 września 2015 r. W studium przedmiotowe tereny (dz. 146, 148 i 149) są oznaczona jako: MU – strefa rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej. Jako przeznaczenia terenów w granicach tej strefy ustalono: funkcje dominujące: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (MN), zabudowa mieszkaniowo-usługowa (MNU), zabudowa wielorodzinna (MW), zabudowa zagrodowa (RM), usługi (U) w tym usługi publiczne oraz komercyjne – zakres dopuszczalnych rodzajów działalności do sprecyzowania w planach miejscowych, bazy składy, magazyny, obsługa logistyczna (P), hodowla zwierząt, przetwórstwo rolno-spożywcze, obsługa gospodarki rolnej (RU); funkcje uzupełniające: tereny sportu i rekreacji (US), obsługi turystyki (UT), zieleń urządzona (ZP), ogrody działkowe (ZD), tereny rolne (R), łąsy (ZL), parkingi, zespoły garaży, obiekty obsługi komunikacji (w tym stacje paliw drogi publiczne i wewnętrzne, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i obsługi komunalnej, w tym kubaturowe urządzenia i sieci infrastruktury technicznej. Zauważono następnie, iż wskazane przez skarżącego działki są w uchwalonej zmianie planu miejscowego przeznaczone obecnie na cele: dz. 149 w części 1.4RM – zabudowa zagrodowa, w części 4/1MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa; dz. 148 – w części 1.5RM – zabudowa zagrodowa, w części 3.1 MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; dz. 146 – 1.6RM – zabudowa zagrodowa. Zaś w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazane przez skarżącego działki były przeznaczone na cele: dz. 149 w części RM – tereny rolne z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej, w części 3.1 MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa; dz. 148 w części RM – tereny rolne z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej, w części 2.1 MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; dz. 146 – RM – tereny rolne z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej. Dodano także, że zgodnie z zapisami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińiec rozdz. III „Kierunki rozwoju przestrzennego”, ust. 1 „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej” funkcja dominująca powinna przeważać zagospodarowaniu terenu wskazanego na rysunku studium, tzn. jej powierzchnia brutto (tj. wraz z zielenią towarzyszącą oraz z niezbędną komunikacją i infrastrukturą techniczną służącą tej funkcji). Studium zatem wskazuje jakie rodzaje funkcji powinny występować w granicach terenów MU, nie przesądzając, które z nich i na jakich działkach mają występować. Studium, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa politykę przestrzenną gminy, a nie konkretne przeznaczenie działek, które jest ustalane w planie miejscowym. Plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego kształtującym, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Autor odpowiedzi na skargę zauważył, zatem, iż błędny jest pogląd wyrażony w skardze, że w strefie rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej („MU”) wyznaczonej w studium wszystkie działki muszą być w planach miejscowych przeznaczone na cele mieszkaniowe i usługowe.

Przy piśmie z dnia 1 marca 2017 r. skarżący przedłożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu odpis pisma Burmistrza Miasta i Gminy Węglińiec z dnia 9 lutego 2017 r., w którym to potwierdzono fakt złożenia przez skarżącego w terminie uwagi do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga kwestionująca legalność wskazanej wyżej uchwały Rady Miejskiej w Węglińcu złożona została na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm., dalej: "u.s.g.").

Stosownie do treści ww. przepisu, skargę na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Według przywołanej normy, przesłanki skutecznego wniesienia skargi są zatem uwarunkowane następującymi okolicznościami: po pierwsze - zaskarżony akt musi dotyczyć sfery administracji publicznej, po drugie - akt musi nie tylko dotyczyć interesu prawnego, ale również naruszać interes prawny lub uprawnienie skarżącego, po trzecie - skarga musi być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego.

W pierwszym rzędzie obowiązkiem Sądu było zatem zbadanie, czy wniesiona skarga spełnia ww. wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny.

Nie budzi wątpliwości, że sprawa w której zaskarżona uchwała została podjęta - uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - zaliczana jest do spraw z zakresu administracji publicznej i stanowisko to nie wymaga dłuższych wywodów dla jego potwierdzenia. Przypomnieć tylko można, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego "pojęcie: sprawa z zakresu administracji publicznej ma charakter materialnoprawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organów gminy, rozstrzygane w drodze uchwały. Istotnym kryterium uznania uchwały organu gminy za uchwałę podjętą w sprawach z zakresu administracji publicznej jest przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały" (postanowienie z dnia 26 października 1996 r. III ARN 45/96, OSNAPiUS 1997, Nr 8, poz. 125). Bezsprzecznie więc akt organu stanowiącego gminy uchwalający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy do uchwał które mogą być przedmiotem skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z akt sprawy wynika, że spełniony został również warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego. Skarżący w piśmie z dnia 21 listopada 2016r. skierowanym do „Rady Miasta i Gminy w Węglińcu” wezwał do usunięcia naruszenia interesu prawnego przez naruszenie prawa własności jego działek o nr 146, 148 i 149, na skutek – jak to podniósł – innego przeznaczenia w planie miejscowym tych działek niż to wynika ze Studium. W odpowiedzi Rada Miejska w Węglińcu nie uwzględniła niniejszego wezwania, szeroko ustosunkowując się do wezwania w piśmie z dnia 8 grudnia 2016 r.

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie spełniona została również przesłanka naruszenia interesu prawnego skarżących. Z przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skarżącym może być bowiem wyłącznie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą (lub zarządzeniem). W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 u.s.g. nie wystarczy posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2).

Analizując kwestię legitymacji procesowej uprawniającej do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wypada zauważyć, że w orzecznictwie i doktrynie zgodnie przyjmuje się, że interes prawny, do którego nawiązuje omawiany przepis, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną wnoszącego skargę. Interes prawny jest kategorią materialnoprawną, obejmującą uprawnienia i obowiązki oparte na prawie. O jego istnieniu decyduje przepis prawa materialnego dający prawo wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Tak rozumiany interes prawny musi być własny - o charakterze osobistym - skonkretyzowany i realny. Musi też być bezpośredni, co wyraża się w tym, że odnosi się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawny i dotyczy jego bezpośrednio. Od interesu prawnego należy zatem odróżnić interes faktyczny, który występuje wówczas, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem uregulowania danej kwestii, jednakże poprzez dane uregulowanie nie dochodzi do naruszenia wskazanej normy.

W niniejszej sprawie skarżący posiada interes prawny, gdyż jest właścicielem nieruchomości oznaczonej jako działki nr 146, 148 i 149 położonej na obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym zaskarżoną uchwałą Rady Miejskiej Węglińca z dnia 23 lutego 2016 r. Naruszenie swojego interesu prawnego przede wszystkim upatruje w tym, że ustalenia planu przewidują dla jego działek, zgodnie ze Studium przeznaczenie MU – strefa rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej, gdy tymczasem uchwalony plan miejscowy w ocenie skarżącego odbiega od ustaleń Studium. Ponadto, na rozprawie przed Sądem ponowił zarzut naruszenia procedury (brak rozpatrzenia przez Radę Miejską Węglińca wniesionej przez niego uwagi do projektu planu) w stosunku do działki nr 146 i w zasadzie złożone wyjaśnienia i wypowiedzi dotyczyły tylko przeznaczenia tej działki.

Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie hipotetycznej możliwości wpływu na treść przyszłego planu, a na pewno zagwarantowanie przynajmniej rozważenia argumentów podnoszonych przez podmioty, których ustalenia przyszłego planu będą bezpośrednio dotyczyć i które z tego względu powinny mieć pewność, że w ustawowo określonej procedurze ich uwagi zgłoszone w terminie będą rozważane przez właściwe organy gminy.

Jak wynika z akt planistycznych (k.161– wykaz uwag zgłoszonych do wyłożonego projektu m.p.z.p.) w sporządzonej tabeli zapisano, że do wyłożonego w dniach 2 grudnia do 23 grudnia 2015 r. nie zgłoszono do dnia 7 stycznia 2016 r. żadnych uwag na piśmie. Z załącznika Nr 5 do zaskarżonego m.p.z.p. zatytułowanego „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag (...)” zapisano, że „Ze względu na brak uwag wniesionych do projektu planu podczas wyłożenia do publicznego wglądu Rada Miejska w Węglińcu nie dokonuje rozstrzygnięć wynikających z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. , poz.199, z późn. zm.”

Z przedłożonych akt administracyjnych wynika jednakże, że pismem z dnia 5 grudnia 2015 r. skierowanym do Urzędu Gminy i Miasta w Węglińcu S. R. wniósł uwagę, w której zwrócił się o zmianę przeznaczenia działki nr 146 w miejscowości Stary Węglińiec z terenów oznaczonych w projekcie planu miejscowego Rm (tereny rolne z możliwością zabudowy zagrodowej) na teren oznaczony w m.p.z.p. jako pod zabudowę jednorodziną. Z wydruku komputerowego (w aktach sprawy) wynika, że nadanie ww. uwagi nastąpiło w dniu 5 grudnia 2015 r. w UP Rybnik 1 a odebranie przez adresata Urząd M. i G. w Węglińcu w dniu 9 grudnia 2015 r. Pismem z dnia 9 lutego 2017 r. skierowanym do skarżącego (w aktach sprawy) Burmistrz Gminy i Miasta w Węglińcu potwierdził fakt wniesionej przez S. R. uwagi, nadanej 5 grudnia 2015 r. w Urzędzie Pocztowym w Rybniku. Jednocześnie wyjaśnił, że dalsze działania w podniesionej przez S. R. sprawie będą realizowane przez Gminę po rozpatrzeniu jego skargi na uchwałę z dnia 23 lutego 2016 r. Nr 209/XVI/16 przez WSA we Wrocławiu.

W kontekście powyższego bezspornego uchybienia organu planistycznego w pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego i obejmuje: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie planu, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu, rozstrzygnięcie rady gminy nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag (podkreślenie Sądu). Sformalizowane - również w zakresie chronologii podejmowanych działań - uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w całości lub części w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego, niezaskarżalność poszczególnych uchwał i zarządzeń organów planistycznych wydawanych w toku procedury planistycznej oraz brak ustawowego wymogu przedstawienia w drodze sformalizowanego uzasadnienia motywów przyjęcia określonej treści uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - prowadzą do wniosku, że w szczególności sposób należy dbać o przestrzeganie tych mechanizmów przewidzianych w procedurze planistycznej, które gwarantują wypowiedzenie się zainteresowanych podmiotów w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu stają się prawem powszechnie obowiązującym oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów. Jednym z elementów procedury planistycznej służącym powyższemu celowi jest przewidziana w art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwość zapoznawania się z projektem planu, który powinien być dostępny w terminie nie krótszym niż 21 dni. Dostępność do projektu planu w terminie gwarantującym możliwość zapoznania się z nim jest bezpośrednio powiązana z innym uprawnieniem proceduralnym, tj. możliwością składania uwag do tego projektu. Warto zauważyć, że wskazane w ustawie podmioty mogące składać uwagi do projektu planu uprawnione są do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu, tj. na jednym z ostatnich etapów procedury poprzedzającym uchwalenie planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest zatem m.in. zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu, a na pewno zagwarantowanie przynajmniej rozważenia argumentów podnoszonych przez podmioty, których ustalenia przyszłego planu mogą bezpośrednio dotyczyć.

W świetle powyższych spostrzeżeń należy stwierdzić, że organy gminy, tj. najpierw Burmistrz Gminy i Miasta Węglińiec a następnie Rada Miejska w Węglińcu nie wywiązały się z obowiązku wynikającego z art. 17 pkt 12 i pkt 14 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie rozpatrzyły uwagi S. R. wniesionej z zachowaniem terminu ustalonego w ogłoszeniu.

Zgodnie z art. 28 ust.1 ustawy z dnia p.z.p. istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, powoduje nieważności uchwały rady gminy w całości lub części. W myśl art. 17 pkt 12 u.p.z.p. prezydent miasta rozpatruje uwagi, zaś według pkt 14 tego przepisu, przedstawia radzie gminy listę nieuwzględnionych uwag. Uwagi te mają charakter poprawek do projektu planu i ich uwzględnienie z reguły uzasadnia ponowienie

niektórych czynności (art. 19 u.p.z.p.). Sformułowanie "rada rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag" (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.) nasuwa wniosek, że przedmiotem rozstrzygania są zarządzenia prezydenta w kwestii uwag. Pojęcie „rozstrzygania” obejmuje czynności orzecznicze w postaci zapoznania się z każdą nieuwzględnioną uwagą, rozważenia prawidłowości zarządzenia, czyli dokonania ponownej oceny zasadności uwagi, a następnie dokonania wyboru jednego z wchodzących w rachubę rozstrzygnięć, zatem uwzględnienia bądź odrzucenia skargi. Uwagi powinny być poddane głosowaniu i przed głosowaniem projektu planu. Jak wynika z dołączonej dokumentacji planistycznej, organy gminy nie dochowały trybu przewidzianego w szczególności w art. 17 pkt 12 i 14 u.p.z.p. i częściowo w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gdyż Radzie nie została przedłożona uwaga skarżącego celem rozpatrzenia. Nie jest przy tym istotne, że z jakiej to przyczyny nastąpiła pomyłka w tym zakresie.

Jak zaznaczono wcześniej, w tej sytuacji przedwczesne byłyby rozważania przez Sąd, czy nastąpiło ponadto naruszenie zasad sporządzania planu, związane z zarzucanymi uchybieniami merytorycznymi w zakresie działki nr 146.

Pominięcie przez radę gminy (a wcześniej organ przez wykonawczy gminy) rozstrzygnięcia w kwestii uwagi skarżącego postulującej o zmianę przeznaczenia terenu działki nr 146 z „Rm” na zabudowę jednorodzinną stanowi istotne naruszenie trybu procedury planistycznej w tej części i prowadzić musi do wyeliminowania zapisów planu miejscowego odnoszących się do działki nr 146.

Natomiast odnośnie pozostałych zarzutów dotyczących innego niż w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węgliniec z 2015 r. przeznaczenia działek nr 148 i nr 149 skarga jest bezzasadna.

Jak wynika ze Studium, dla działek o nr 148 i 149 teren oznaczony jest symbolem MU – strefa rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej. Jako przeznaczenia terenów w granicach tej strefy ustalono: funkcje dominujące: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (MN), zabudowa mieszkaniowo-usługowa (MNU), zabudowa wielorodzinna (MW), zabudowa zagrodowa (RM), usługi (U) w tym usługi publiczne oraz komercyjne – zakres dopuszczalnych rodzajów działalności do sprecyzowania w planach miejscowych, bazy składy, magazyny, obsługa logistyczna (P), hodowla zwierząt, przetwórstwo rolno-spożywcze, obsługa gospodarki rolnej (RU); funkcje uzupełniające: tereny sportu i rekreacji (US), obsługi turystyki (UT), zieleń urządzona (ZP), ogrody działkowe (ZD), tereny rolne (R), łąsy (ZL), parkingi, zespoły garaży, obiekty obsługi komunikacji (w tym stacje paliw drogi publiczne i wewnętrzne, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i obsługi komunalnej, w tym kubaturowe urządzenia i sieci infrastruktury technicznej).

Prawidłowo organ gminy wskazał, iż wskazane przez skarżącego działki nr 148 i 149 w uchwalonej zmianie planu miejscowego przeznaczone są obecnie na cele: dz. 149 w części 1.4RM – zabudowa zagrodowa, w części 4/1MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa; dz. 148 – w części 1.5RM – zabudowa zagrodowa, w części 3.1 MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

Zaś w dotychczas obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazane przez skarżącego działki były przeznaczone na cele: dz. 149 w części RM – tereny rolne z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej, w części 3.1 MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa; dz. 148 w części RM – tereny rolne z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej, w części 2.1 MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna

Zgodnie z zapisami Studium Miasta i Gminy Węgliniec rozdz. III „Kierunki rozwoju przestrzennego”, ust. 1 „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej” funkcja dominująca powinna przeważać zagospodarowaniu terenu wskazanego na rysunku Studium. Jak słusznie podkreślił to organ gminy Studium zatem wskazuje jakie rodzaje funkcji powinny występować w granicach terenów MU, nie przesądzając, które z nich i na jakich działkach mają występować, gdyż konkretne przeznaczenie działek jest ustalane w planie miejscowym. Sąd podziela stanowisko organu gminy, że błędny jest pogląd wyrażony w skardze, iż w strefie rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej („MU”) wyznaczonej w studium wszystkie działki muszą być w planach miejscowych przeznaczone na cele mieszkaniowe i usługowe.

Konkludując Sąd nie stwierdził aby w zakresie przeznaczenia działek nr 148 i nr 149 Rada Miejska Węglińca naruszyła przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie odnoszącym się do zgodności uchwalonego m.p.z.p. z ustaleniami obowiązującego Studium Miasta i Gminy Węgliniec z 2015 r.

W tych okolicznościach, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części (jak w pkt I sentencji wyroku) a w pozostałym zakresie (pkt II sentencji) na podstawie art. 151 skargę oddalił. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.