

Sygn. akt II SA/Ke 772/11

Wyrok z dnia 8 lutego 2012 r.
sygn. akt... II SA/Ke 772/11
jest prawomocny
od dnia 6 kwietnia 2012 r.
Podpis sędziego:

W Y R O K**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 8 lutego 2012 r.****Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Teresa Kobylecka (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal, Sędzia WSA Beata Ziomek
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Tuz-Stando

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Ewy Bujnowicz i Adama Bujnowicza
na uchwałę Rady Miasta Sandomierza
z dnia 28 listopada 2007 r. nr XV/131/2007
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku;**
- III. zasądza od Miasta Sandomierza na rzecz Ewy Bujnowicz i Adama Bujnowicza solidarnie kwotę 814 (osiemset czternaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy:

Starszy sekretarz sądowy

Monika Zielińska

UZASADNIENIE

Zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach uchwałą Nr XV/131/2007 z dnia 28 listopada 2007r. Rada Miasta Sandomierza uchwaliła Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego osiedla „STARÓWKA” w Sandomierzu wraz z terenami przyległymi. Uchwałę podjęto w wykonaniu uchwały Rady Miasta Sandomierza Nr XXXVIII/266/2001 z dnia 5 kwietnia 2001r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Starówka” wraz z terenami przyległymi, na podstawie art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 1999r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.).

Integralną część uchwały stanowi tekst planu oraz część graficzna planu.

W uchwale stwierdzono, że w odniesieniu do terenów objętych planem tracą moc zapisy zmian Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miasta Sandomierza, uchwalonego uchwałą Nr VII/33/89 Miejskiej Rady Narodowej w Sandomierzu z dnia 30 czerwca 1989r. ogłoszoną w Dz.Urz.Woj.Tarnobrzeskiego Nr 13 z 1989r., uchwalonego uchwałami: Nr LVII/384/97 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 października 1997r. wprowadzającą zmianę Nr IV do w/w planu (ogłoszoną w Dz.Urz.Woj. Tarnobrzeskiego Nr 20 z dnia 14 listopada 1997r. oraz Nr XXXI/205a/2000 Rady Miasta Sandomierza z dnia 11 października 2000r. wprowadzającą zmianę Nr VII do w/w planu (ogłoszoną w Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 70, poz. 633 z dnia 28 listopada 2000r.) - § 93 uchwały.

Stwierdzono także, że traci moc uchwała Nr XIV/117/2007 Rady Miasta Sandomierza z dnia 10 października 2007r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego osiedla „STARÓWKA” w Sandomierzu wraz z terenami przyległymi - § 96 uchwały.

Stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego - § 97 uchwały, jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Sandomierza - § 94 uchwały.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego Nr 66, poz. 1009 z dnia 3 kwietnia 2008r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Ewa Bujnowicz i Adam Bujnowicz wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/131/2007 z dnia 28 listopada 2007r. Rady Miasta Sandomierza w części dotyczącej nieruchomości położonej w Sandomierzu, a utworzonej z działki nr 1063/1 i zasądzenie kosztów postępowania sądowego wedle norm przepisanych.

W ocenie skarżących przedmiotowa uchwała narusza ich interes prawny, albowiem w znacznej części uniemożliwia zabudowę nieruchomości, jest sprzeczna z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i narusza:

- art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.), albowiem obchodząc przepis ustawy i nazywając strefę zagospodarowania, nie ustala przeznaczenia nieruchomości,

- art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p., albowiem nie zawiera obowiązkowych ustaleń dotyczących maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,

- art. 18 ust. 2 pkt 2a u.p.z.p., albowiem w zakresie obszaru 11-MN zaskarżona uchwała sprzeczna jest ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy,

- art. 27 ust. 2 u.p.z.p., albowiem nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 18 ust. 2 w celu uzyskania zgodności projektu planu z prawem.

Skarżący wskazali, że pismem z dnia 16 sierpnia 2011r. (Ewa Bujnowicz), i pismem z dnia 1 września 2011r. (Ewa i Adam Bujnowicz) bezskutecznie wezwali Radę Miejską Sandomierza do usunięcia naruszenia prawa, wypełniając tym samym dyspozycję art. 101 ust. 1 u.s.g.. Ponadto skarżący posiadają legitymację do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, gdyż są właścicielami przedmiotowej działki, a uchwała ta narusza ich interes prawny w ten sposób, iż jej ustalenia jako wewnętrznie sprzeczne

prowadzą do niemożliwości wykorzystania części działki w sposób zgodny z m.p.z.p., a ponadto nie zawierają niektórych obligatoryjnych elementów zawartych w u.p.z.p.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że przedmiotowy plan został uchwalony w trybie ustawy z 1994 roku.

W ocenie skarżących postanowienia zaskarżonego m.p.z.p. w zakresie strefy 11MN są wewnątrznie sprzeczne, co powoduje wyłączenie istnienia jakichkolwiek norm zagospodarowania przestrzennego wobec większości działki skarżących. Plan mocą swych postanowień przeznaczają przedmiotowy teren na cele zabudowy mieszkaniowej, ale jednocześnie wyznaczają nieprzekraczalną granicę zabudowy nie określając żadnej innej zabudowy na obszarze poza nieprzekraczalną linią zabudowy. To prowadzi do interpretacji, iż obszar zabudowy mieszkaniowej poza nieprzekraczalną linią zabudowy jest *de facto* obszarem, który nie ma żadnego przeznaczenia i nie można z nim nic zrobić, nie da się go bowiem zagospodarować zgodnie z planem. W związku z faktem, iż dla terenu 11 MN nie wyznaczono w § 32 m.p.z.p. żadnego innego przeznaczenia aniżeli zabudowa, nie można tego terenu wykorzystywać w żaden sposób, który byłby zgodny z prawem miejscowym, jakim jest plan zagospodarowania. Taka sytuacja w sposób oczywisty godzi w samą istotę prawa własności i planowania przestrzennego ponieważ prowadzi do uchwalenia planu, który obligatoryjnie ma wskazywać przeznaczenie terenu a przeznaczenia takiego nie wskazuje. Efektem tego działania jest pozbawienie właściciela wszelkiej możliwości zagospodarowania działki. Jest to zatem przekroczenie władztwa planistycznego i naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

W obecnym stanie prawnym działka skarżących jest pozbawiona w większości możliwości zagospodarowania. Ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy jest zupełnie nieracjonalne ze względu na zapis dotyczący minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, która na tym obszarze wynosi aż 70%. Minimum powierzchni biologicznie czynnej jest obowiązujące bez względu na wyznaczenie linii zabudowy. Co najwyżej właściciel mógłby przy uwzględnieniu tego minimum zabudować działkę w nieco innej konfiguracji. Dodatkowo w sposób rażący naruszono zasadę równości wobec prawa albowiem na nieruchomości sąsiedniej przewidziano możliwość zabudowy na całej długości działki.

Ponadto uchwała w zaskarżonym zakresie zawiera luki prawne w zakresie obligatoryjnego ustalenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Tym samym również narusza ona interes prawny strony skarżącej, gdyż pozostawia ją w

niepewności, co do zasad zabudowy jej nieruchomości. Braki planu w zakresie ustawowo obligatoryjnych ustaleń naruszają interes prawny skarżących jako właściciela, gdyż nie dają odpowiedzi na pytanie, co do sposobu wykonywania przynależnego jej prawa własności.

Zaskarżona uchwała jest też sprzeczna z zapisami Studium uwarunkowań albowiem jak wynika z zaświadczeń wydanych przez Urząd Miasta, w studium nieruchomość jest przeznaczona pod zabudowę intensywną (25 MN), a w planie pod zabudowę ekstensywną o niewielkim stopniu zainwestowania. Świadczy to wprost o niespójności planu ze studium.

Ponadto skarżący podnieśli, że uchwała uchyla uchwałę z dnia 10 października 2007r. (przyjętą na poprzedniej sesji) w sprawie tego samego planu, lecz ani w protokole sesji, ani w treści uchwały nie wskazuje się powodów takiego postępowania. Zaskarżona uchwała została podjęta w całości w nielegalnej procedurze, ponieważ po uchyleniu niedopuszczalne było procedowanie w trybie art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodatkowo w przypadku przedmiotowej uchwały procedurę należałoby uznać za nieistniejącą, albowiem uchwała odwołuje się do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu z dnia 5 kwietnia 2001r., która została „skonsumowana” uchwałą z dnia 10 października 2007r. w sprawie uchwalenia planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Sandomierza wniosła o oddalenie skargi. Ustosunkowując się do zarzutów skargi organ wskazał:

1) Nie doszło do naruszenia art. 2 ust. 1 i 10 ust 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p).

Przepis art. 10 u.p.z.p. przyjął zasadę ustalania zakresu planu (przeznaczenia terenów wraz z liniami rozgraniczającymi) jedynie w zależności od potrzeb.

Możliwość zagospodarowania działki Nr 1063/1 określają ustalenia ogólne i szczegółowe, tekstowe i graficzne Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego osiedla „Starówka” w Sandomierzu wraz z terenami przyległymi uchwalone zaskarżoną uchwałą. Teren oznaczony symbolem 11 MN przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową ekstensywną o niewielkim stopniu zainwestowania. Sposób zagospodarowania działek - między liniami zabudowy jak i poza tymi liniami określają zasady zagospodarowania określone w ustaleniach szczegółowych. Miejscowy plan - między innymi dla obszaru, na którym znajduje się w/w działka - ze

względu na duże deniwelacje terenu wprowadza ograniczenia w ramach poszczególnych działek, wyznaczając partie terenu utrzymującego istniejącą zabudowę lub dopiero projektowaną. Teren ten ograniczony jest liniami zabudowy - obowiązującą od ul. Tatarskiej i nie przekraczalną od ul. Podwale Dolne. Poza liniami nie można lokalizować zabudowy kubaturowej, oznacza to że pozostałe części w/w nieruchomości są to tereny przydomowych ogrodów lub sadów z zakazem zabudowy.

Ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej o niewielkim stopniu zainwestowania określają m.in. powierzchnię biologicznie czynną, nie mniejszą niż 70% powierzchni działki. Jest to powierzchnia niezabudowana powierzchniowo lub kubaturowo w głąb gruntu, na gruncie rodzimym pokryta lub możliwa do zagospodarowania trwałą roślinnością, powierzchnie użytkowane rolniczo, trawiaste nawierzchnie urządzeń sportowych, a także powierzchnie wodne. Powierzchnie te nie mogą być zabudowywane ani utwardzone. Powierzchnią biologicznie czynną nie jest również nawierzchnia żwirowa (grysowa) lub pokryta ażurowymi płytami powierzchnia dojeżdż i dojazdów.

Teren objęty planem w całości podlega ochronie konserwatorskiej, jako część zespołu urbanistyczno - architektonicznego i krajobrazowego Sandomierza, wpisanego do rejestru zabytków decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Tarnobrzegu z dnia 10 kwietnia 1984r. Wszelka działalność inwestycyjna, także podziały działek wymagają uzgodnienia z Wojewódzką Służbą Ochrony Zabytków, a prace budowlane muszą być wykonywane pod nadzorem archeologicznym. W granicach strefy ochrony krajobrazu wszelkie przekształcenia krajobrazowe muszą być podporządkowane ochronie unikalnych wartości zabytkowych i krajobrazowych Sandomierza. Jest to obszar integralnie związany z zabytkowym zespołem Sandomierza, to jest stanowiący z jednej strony tło krajobrazowe zespołu zabytkowego, z drugiej elementy krajobrazu otaczającego miasto.

W ocenie organu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie pozostawia wątpliwości co do przeznaczenia objętych nim terenów, jest czytelny i spójny. Nieprawdziwy jest zarzut, że teren poza nieprzekraczalną linią zabudowy nie jest obszarem nie mającym przeznaczenia.

2) Nie występuje sprzeczność ustaleń planu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2a u.p.z.p Burmistrza badał spójność rozwiązań projektu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium.

Zgodnie z obowiązującym wówczas Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, uchwalonym uchwałą Nr XXV/163/2000 z 24 lutego 2000r. teren, na którym znajduje się działka skarżących Nr ew. 1063/1 określany jest jako - „tereny zabudowy jednorodzinnej niskiej intensywności o określonej wysokości procencie zabudowy działki, istniejące/rozwojowe”. Ustalenia miejscowego planu są spójne z ustaleniami studium. Powołana przez skarżących uchwała Nr XL/344/2009 w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sandomierz nie stanowiła podstawy badania spójności projektu planu z polityką przestrzenną Sandomierza, gdyż w okresie uchwalania Miejscowego Planu - „Starówka” obowiązującym studium była uchwała Nr XXV/163/2 z dnia 24 lutego 2000r.

3) Nie doszło również do naruszenia art. 27 ust 2 u.p.z.p.

Rada Miasta Sandomierz podjęła w dniu 5 kwietnia 2001r. uchwałę Nr XXXVIII/266/2001 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Starówka”. Od momentu przystąpienia do opracowywania planu do chwili ustalenia jego ostatecznej wersji projekt planu ulegał zmianom będącym następstwem zgłoszonych wniosków i dokonywanych uzgodnień. Po zakończeniu prac nad projektem i uzyskaniem opinii i uzgodnień wynikających z art. 18 ust. 2 pkt. 3 i 4 u.z.p.z, projekt miejscowego planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach 3-24 lutego 2003r. Ówcześni właściciele nieruchomości objętych opracowaniem byli powiadomieni pisemnie - zawiadomienie z dnia 22 stycznia 2003r. Ponadto mieszkańcy miasta o wyłożeniu projektu planu zostali powiadomieni poprzez komunikat w Echu Dnia i obwieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego i na terenie miasta oraz poprzez komunikat na stronie internetowej Urzędu Miejskiego. W terminie ówcześni właściciele nie złożyli protestu ani zarzutu do ustaleń projektu miejscowego planu.

Procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została przeprowadzona w całości, zakończyła się uchwaleniem w dniu 10 października 2007r. planu uchwałą, która z powodu zaistniałych wad w zakresie postanowień ogólnych dotyczących stref ochronnych od cmentarzy oznaczonych symbolami 134 ZC i 135 ZC, które organ zauważył po podjęciu uchwały, został uchylony na sesji 28 listopada 2007r. jednocześnie z podjęciem zaskarżonej uchwały.

Ustalenia ogólne określone w uchwale z dnia 10 października 2007r. nie mogły dotyczyć wszystkich cmentarzy, ponieważ dla cmentarza określonego symbolem 135 ZC żadne uzgodnienia nie ustalały strefy ochronnej, i w takiej wersji projekt planu był opiniowany, uzgadniany i wykładany w dniach od 3 do 24 lutego 2003r. do publicznego wglądu. Ponowne uzgodnienia z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym potwierdziły takie ustalenia projektu miejscowego planu (postanowienie z dnia 4 stycznia 2006r.).

W związku z tym, że uszczegółowienie „Ustaień ogólnych dla całego obszaru” - zapis w tekście miejscowego planu w § 32 - nie wymagało powtórzenia procedury wynikającej z art. 18 u.p.z.p. (wyłożenie do publicznego wglądu) jak również uchwała z dnia 10 października 2007r. nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym organ w dniu 28 listopada 2007r. podjął uchwałę Nr XV/131/2007 z uzupełnieniami wynikającymi z dokonanych uzgodnień. Ponowne uchwalenie tego samego planu stanowiło kontynuację procesu legislacyjnego. Uszczegółowienie ustaleń dotyczących stref ochronnych od cmentarzy było zmianą formalną, gdyż uchwalony ostatecznie w dniu 28 listopada 2007r. plan ma treść taką samą, jak uchylona uchwała z dnia 10 października 2007r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy podnieść, że stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142, poz. 1591 ze zm.) – u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Związek między zaskarżoną uchwałą a własną indywidualną sytuacją prawną, otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Warunkami skutecznego wniesienia skargi w oparciu o powołany przepis są: wydanie przez organ gminy uchwały w sprawie z zakresu administracji publicznej, którym naruszono interes prawny lub uprawnienie skarżącego, uprzednie bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (z uwagi na wyłączenie przez art. 102a u.s.g. przepisu art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. wezwanie może być złożone w każdym czasie), zachowanie terminu do wniesienia skargi przewidzianego przepisami p.p.s.a. Interes prawny skarżącego, do którego nawiązuje wprost art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wynikać z normy prawa

materialnego, kształtującego sytuację prawną wnoszącego skargę (bezpośredni, konkretny i realny charakter interesu prawnego strony, kształtowany aktem stosowania prawa materialnego).

Przystępując do analizy spełnienia przez skarżących warunków niezbędnych do skutecznego wniesienia skargi w oparciu o powołany wyżej przepis należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała Nr XV/131/2007 z dnia 28 listopada 2007r. Rady Miasta Sandomierza jest uchwałą wydaną w sprawie z zakresu administracji publicznej. Spełniona została również przesłanka bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Wezwanie skierowane przez skarżących do organu okazało się bezskuteczne, a skarga została wniesiona w terminie.

Zdaniem Sądu, skarżący wykazali posiadanie legitymacji procesowej do wniesienia skargi. Wynika ona z faktu, że są współwłaścicielami nieruchomości Nr 1063/1 w Sandomierzu, co wynika z wypisu z księgi wieczystej Nr Kw 4043 Sądu Rejonowego Sandomierza Wydział Ksiąg Wieczystych. Nieruchomość ta położona jest na terenie objętym kwestionowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Interes prawny skarżących znajduje zakotwiczenie w przepisach kodeksu cywilnego, chroniących prawo własności i jako taki przybiera postać interesu prawnego. W związku powyższym należy uznać, że zaistniały warunki kontroli legalności zaskarżonej uchwały przez Sąd. Nie oznacza to jednak uznania skargi za zasadną już z tego tytułu. Wnoszący skargę musi bowiem wykazać się nie tylko interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia, a skoro tak, to zaskarżona uchwała mogłaby być wyeliminowana z obrotu prawnego, jeżeli wraz z naruszeniem interesu prawnego skarżących doszłoby do naruszenia norm prawa materialnego czy procesowego.

Zakres sądowej kontroli uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczony jest do badania jej zgodności z prawem (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz. U. Nr 153, poz. 1269). Oceniając legalność zaskarżonej uchwały Sąd uznał, że naruszenie interesu prawnego skarżących dokonało się z jednoczesnym istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały, w myśl regulacji art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Z akt planistycznych przedstawionych wraz ze skargą do sądu wynika, że uchwała Rady Miasta Sandomierza Nr XXXVIII/266/2001 z dnia 5 kwietnia 2001r. w

sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA” wraz z terenami przyległymi oraz zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu miały miejsce przed 11 lipca 2003r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powoduje to, że zgodnie z przepisem art. 85 ust. 2 tej ustawy do postępowania w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA” wraz z terenami przyległymi, które nie zostało zakończone przed tą datą, zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Wedle procedury przewidzianej w tej ustawie prowadzone było przez Radę Miasta Sandomierz postępowanie planistyczne.

Warto zauważyć, że w oparciu o uchwałę z dnia 5 kwietnia 2001r. Nr XXXVIII/266/2001 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miasta Sandomierza podjęła w dniu 15 marca 2005r. uchwałę Nr XXIII/196/2005 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA” wraz z terenami przyległymi, której nieważność została stwierdzona rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 13 czerwca 2005r. Kolejna uchwała Nr XXXIX/375/2006 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA ” wraz z terenami przyległymi została podjęta w dniu 18 października 2006r., wobec której Wojewoda Świętokrzyski również zastosował swoje uprawnienia nadzorcze i stwierdził jej nieważność.

Po wydaniu tego rozstrzygnięcia nadzorczego Rada Miasta Sandomierza podjęła w dniu 10 października 2007r. uchwałę Nr XIV/117/2007 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA” wraz z terenami przyległymi. Uchwała ta nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym.

Z akt planistycznych wynika, że w dniu 22 listopada 2008r. Rada Miasta Sandomierza zamieściła w gazecie miejscowej Echo Dnia „Komunikat o terminie sesji Rady Miasta w dniu 28 listopada 2007r., na której będzie rozpatrywany projekt m.p.z.p.”, a także w drodze obwieszczenia z dnia 10 listopada 2007r. zawiadomiła o terminie sesji Rady Miasta w dniu 28 listopada 2007r., na której będzie rozpatrywany projekt m.p.z.p..

Na sesji w dniu 28 listopada 2007r. Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę Nr XV/131/2007 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego osiedla „STARÓWKA” w Sandomierzu wraz z terenami przyległymi”, zaskarżoną w sprawie niniejszej, w której stwierdziła także, że traci moc uchwała z dnia 10 października 2007r. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego Nr 66, poz. 1009 z dnia 3 kwietnia 2008r. Wojewoda Świętokrzyski nie wydał wobec niej rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zaskarżona uchwała zawiera jeden zapis (§ 32) odmienny w swej treści od zapisu uchwały z dnia 10 października 2007r., dotyczący stref ochronnych cmentarzy, oznaczonych symbolami 134 ZC i 135 ZC. Bezspornym jest, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały nie były podejmowane żadne czynności planistyczne, a uzgodnienia dotyczące ustalenia stref ochronnych, jak również wyłożenie projektu planu w wersji uwzględniającej te uzgodnienia były dokonane przed podjęciem uchwały z dnia 10 października 2007r.

W ocenie Sądu, proces planistyczny, rozpoczęty uchwałą z dnia 5 kwietnia 2001r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zakończył się w momencie podjęcia przez Radę Miasta Sandomierza uchwały z dnia 10 października 2007r. Ocena ta jest zgodna ze stanowiskiem wyrażonym przez Radę Miasta Sandomierza w odpowiedzi na skargę, w której podano, że procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została przeprowadzona w całości i zakończyła się uchwaleniem w dniu 10 października 2007r. planu. Nie można jednak zgodzić z dalszą częścią stanowiska organu, że „ponowne uchwalenie tego samego planu stanowiło kontynuację procesu legislacyjnego”.

Procedura planistyczna zarówno w ustawie z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, jak i obecnej ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości „ponownego uchwalenia tego samego planu” w ramach kontynuacji procesu planistycznego, w sytuacji gdy Rada zauważy „błąd” w wydanej uprzednio uchwale. Poza tym nie można uznać, że jest to „ten sam plan”, zawiera bowiem odmienny zapis, a fakt, że był on zgodny z dokonanymi wcześniej uzgodnieniami nie ma żadnego znaczenia. Sąd nie podziela stanowiska Rady Miasta Sandomierza, że uszczegółowienie w zaskarżonej uchwale ustaleń dotyczących stref ochronnych cmentarzy było tylko „zmianą formalną”, która nie wymagała przeprowadzenia procedury planistycznej.

Na skutek uchylenia uchwały z dnia 10 października 2007r. doszło do uchylenia w całości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA” w Sandomierzu wraz z terenami przyległymi. Nie są istotne motywy, jakimi kierowała się Rada Miasta Sandomierza podejmując zaskarżoną uchwałę, wystarczającym jest, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony. Nie można uznać, że fakt iż uchwała z dnia 10 października 2007r. nie została ogłoszona w dzienniku urzędowym dawał Radzie uprawnienie do uchylenia jej w ramach przeprowadzonej wcześniej procedury planistycznej. Uchwała z dnia 10 października 2007r, była bowiem planem miejscowym, tylko nie stała się aktem prawa miejscowego z powodu jej nie opublikowania w dzienniku urzędowym. Postępowanie w sprawie uchwalenia planu, zainicjowane uchwałą z dnia 5 kwietnia 2001r. zostało zakończone i tylko rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały (którego w sprawie nie było), pozwoliłoby wrócić do procedury, zakończonej podjęciem uchwały z dnia 10 października 2007r.

Wskazać zatem należy, że poprzez podjęcie uchwały z dnia 10 października 2007r. doszło do „skonsumowania” uchwały z dnia 5 kwietnia 2001r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „STARÓWKA” w Sandomierzu wraz z terenami przyległymi. Gdy zatem, według organu, zaszła potrzeba zmiany planu uchwalonego dnia 10 października 2007r., to do tej zmiany należało zastosować przepisy, w tym przepisy dotyczące procedury planistycznej, przewidziane w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie w ustawie z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. nie ma już bowiem zastosowania.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zasadnym jest zakwestionowanie legalności przedmiotowego planu w całości, nie tylko w części dotyczącej nieruchomości skarżących. Cały plan uchwalony zaskarżoną uchwałą dotknięty jest wadą nieważności, ponieważ podjęty został bez przeprowadzenia procedury planistycznej (art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Powoduje to także, że odniesienie się do pozostałych zarzutów skargi, dotyczących zapisów planu dotkniętego taką wadą, które bezpośrednio związane są z nieruchomością skarżących, jest zbędne.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1, art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270) orzekł jak w wyroku.

Należy zauważyć, że w wyniku stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/131/2007 z dnia 28 listopada 2007r. „odżywa” uchwała Nr XIV/117/2007 z dnia 10 października 2007r., przy czym jej wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Stwierdzenie nieważności uchwały rady miasta wywołuje skutki prawne od daty podjęcia przedmiotowej uchwały (*ex tunc*). Chociaż nie zostało to wyrażone *expressis verbis* przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym, to pogląd taki jest wyrażany zarówno w orzecznictwie NSA (por. wyrok NSA z dnia 12 października 1990r., sygn. akt SA/Lu 663/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 6), jak i w doktrynie (por. Z Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Samorząd terytorialny, s. 209; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa, 2001, s. 230).

Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy:

Starszy sekretarz sądowy

Monika Zielińska