

	Koszty imprez kulturalnych	3.473	3.473	100
	Organizowanie Rajdu Samochodowego	1.969	1.969	100
I	WYDATKI W WDK	168.496	168.496	100
	BIBLIOTEKA			
	Wynagrodzenia (1 etat)	11.232	11.232	100
	Składki na ub. Społeczne	2.040	2.040	100
	F.Pracy	276	276	100
	Odpis na ZFŚS	805	805	100
	Zakup książek	3.003	3.003	100
	Prenumerata czasopism	647	647	100
II	WYDATKI W BIBLIOTECE	18.003	18.003	100
III	WYDATKI RAZEM w WDK i BIBLIOTECE:	186.499	186.499	100
IV	PRZYCHODY WŁASNE:	2.265	2.265	100
	Wpływy z usług	2.265	2.265	100
V	DOTACJE DLA BIBLIOTEKI	18.003	18.003	100
VI	DOTACJE DLA WDK	166.231	166.231	100
VII	RAZEM DOTACJE Z GMINY	184.234	184.234	100
VIII	PRZYCHODY RAZEM:	186.499	186.499	100

2667

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt II SA/Po 605/07

z dnia 22 kwietnia 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Andrzej Zieliński (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA Aleksandra Łaskarzewska
Sędzia WSA Wiesława Batorowicz
Protokolant Starszy sekretarz sądowy Monika Pancewicz

po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Gminy Kaczory z dnia 20 października 2006 r. nr XXXIV/199/2006 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. zasądza od Rady Gminy Kaczory na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego,
- III. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

(-) *W. Batorowicz*

(-) *A. Zieliński*

(-) *A. Łaskarzewska*

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 20 października 2006 r. nr XXXIV(199)2006, na podstawie art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 zez m.), Rada Gminy Kaczory uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Wielkopolski działając w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) złożył skargę na powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności jako niezgod-

nej z obowiązującym prawem oraz zasądzenie od Gminy Kaczory na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu skargi stwierdził, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm. - dalej: u.p.z.p.) podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W ocenie skarżącego gmina naruszyła art. 17 ustawy określający procedurę uchwalania planu miejscowego. Wszystkie wskazane tam czynności powinny być podjęte zgodnie z przepisami kolejnościami. Zdaniem Wojewody jest to uzasadnione koniecznością zagwarantowania ochrony praw podmiotów, które mogą zo-

stać naruszone przy sporządzaniu planu. Skarżący podniósł, że podjęto poszczególne czynności planistyczne z uchybieniem terminów ustawowych oraz w innej, niż określona w art. 17 u.p.z.p., kolejności. W myśl art. 17 pkt 3 u.p.z.p. wójt rozpatruje wnioski zgłoszone na podstawie art. 17 pkt 1 u.p.z.p. w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu do ich składania. Termin do rozpatrzenia wniosków upłynął dnia 21 stycznia 2004 r., a rozpatrzenie wniosków nastąpiło dopiero 23 stycznia 2004 r. Zdaniem Wojewody termin określony w art. 17 pkt 1 u.p.z.p. należało traktować jako zawity. Zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. wójt gminy, po podjęciu uchwały przez radę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, kolejno: uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a następnie dopiero ogłasza o wyłożeniu planu do publicznego wglądu. Wójt Gminy Kaczory dokonał ogłoszenia o wyłożeniu planu dnia 27 czerwca 2006 r. w prasie lokalnej (Tygodnik Nowy nr 26 z dnia 27 czerwca 2006 r.), jak i na tablicy urzędu gminy przez obwieszczenie. Wymagane zgody organ uzyskał natomiast dopiero w dniach 5 października 2006 r. oraz 23 października 2006 r. (faxem 19 października 2006 r.), to jest 3 miesiące po wyłożeniu planu do publicznego wglądu i zorganizowaniu publicznej dyskusji. Wojewoda stwierdził, że mieszkańcy gminy zainteresowani ustaleniami planu miejscowego zwracający się do gminy o zmianę przeznaczenia terenu pozbawieni byli wiedzy czy właściwy organ udzielił zgody. Ponadto, stosowanie do art. 17 pkt 9 u.p.z.p. zmiany wynikające z uzyskanych uzgodnień powinny zostać wprowadzone do projektu planu przed jego wyłożeniem. Nie było zatem podstaw do wyłożenia projektu. Wojewoda wskazał również, że nienależycie ogłoszono o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego oraz o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu. Zdaniem organu nadzoru wójt powinien skorzystać z trzech sposobów ogłaszania: w prasie, przez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kaczory wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Nie zgadzając się z zarzutami skargi podniosła, iż okoliczności powołane przez Wojewodę nie stanowią naruszenia prawa w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem jedynie istotne naruszenie trybu postępowania sporządzania planu skutkuje nieważnością uchwały. W ocenie Rady Gminy Kaczory wskazane przez Wojewodę naruszenia art. 17 pkt 3, pkt 8 i pkt 9 nie były istotne. Organ wyjaśnił, że wbrew twierdzeniom Wojewody termin do rozpatrzenia wniosków określony w art. 17 ust. 3 u.p.z.p. upłynął nie 21 a 22 stycznia 2004 r. Ich rozpatrzenie nastąpiło zatem jedynie z jednodniowym opóźnieniem, co nie mogło niweczyć trwających ponad trzy lata prac planistycznych. Rada Gminy wyjaśniła także, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalającego zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, musi być poprzedzone uzyskaniem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na podstawie art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.). Zgoda taka została wyrażona decyzjami Marszałka Województwa Wielkopolskiego wydanymi w dniu 29 września 2006 r. oraz w dniu 16 października 2006 r. Rada Gminy zaznaczyła przy tym, że Wojewoda błędnie przyjął daty doręczenia decyzji jako równoznaczne z uzyskaniem zgody. Istotna była data wydania decyzji

(zgody). Rada Gminy przyznała, że decyzje wyrażające zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskano po ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Uznała jednak, że nie stanowi to istotnego naruszenia procedury sporządzania planu miejscowego. Naruszenie takie jest istotne wtedy, gdy następuje pominięcie czynności wymienionej w art. 17 u.p.z.p. lub, gdy w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Rada Gminy podniosła także, że rozwiązania przyjęte w projekcie planu były zgodne z decyzjami Marszałka Województwa. Ponadto, wyłożony wraz z prognozą oddziaływania na środowisko projekt planu uwzględniał wszystkie wnioski złożone przez mieszkańców, a późniejsze uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie miało wpływu na treść rozstrzygnięć planistycznych i nie prowadziło do ograniczenia praw podmiotów objętych konsekwencjami sporządzenia planu miejscowego. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 17 pkt 9 u.p.z.p. Rada Gminy wyjaśniła, że wszystkie uzgodnienia o jakich mowa w tym przepisie były pozytywne. Dotyczyło to również uzgodnienia Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, który wstępnie tylko wnosił uwagi do projektu. Nie naruszono także trybu ogłaszania uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.). Ogłoszenie zamieszczono w Tygodniku Nowym, wywieszono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Kaczory oraz rozplakatowano na tablicy ogłoszeń przez siedzibą Urzędu, gdzie zwyczajowo zamieszcza się ogłoszenia kierowane do mieszkańców wsi. W konkluzji Rada Gminy podniosła także, że Wojewoda zarzucając istotne naruszenie zasad sporządzania planu nie wyjaśnił, które z zasad zostały naruszone.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, jednakże nie w odniesieniu do wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

Stosownie do treści art. 3 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, że Sąd, rozpoznając skargę, ocenia czy zaskarżona uchwała nie narusza przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 134 §1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

W art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm. - dalej: u.p.z.p.) określono szczegółowo procedurę poprzedzającą uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Służy ona ochronie praw obywateli przy wykonywaniu przez gminy władztwa planistycznego. Ścisłe przestrzeganie procedury planistycznej zostało przez ustawodawcę obwarowane sankcją nieważności, która może być stwierdzona przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego albo przez sąd administracyjny wskutek złożonej skargi.

Nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje naruszenie zasad jego

sporządzania, istotne naruszenie trybu sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W skardze Wojewoda zarzucił naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego Gminy poprzez niezachowanie kolejności podejmowanych czynności. Zarzut ten był trafny, bowiem ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu (art. 17 pkt 10 u.p.z.p.) nastąpiło bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ogłoszenie o wyłożeniu planu zostało dokonane z dniem 27 czerwca 2006 r., a wymagane zgody Marszałka Województwa Wielkopolskiego Wójt Gminy Kaczory otrzymał dopiero dnia 5 października 2006 r. (decyzja nr DR II 6060-120/06) oraz faxem dnia 19 października 2006 r. (decyzja nr DR II 6070-40/06). Jakkolwiek słusznie podniosła Rada Gminy, że „istotność” naruszenia trybu sporządzania planu oceniać należy z punktu widzenia jego wpływu na przyjęte ustalenia planistyczne, jednak nie oznacza to zalegalizowania wszelkich naruszeń, o których *ex post* można stwierdzić, że takiego wpływu ostatecznie nie miały. Wymaga wskazania, że poszczególne czynności wymienione w art. 17 pkt 1-14 u.p.z.p. należy podjąć w przepisanej kolejności. Pozostają one ze sobą w określonym związku ze względu na przypisane im funkcje. Część z nich ma na celu zagwarantowanie kontroli i udziału czynnika społecznego w toku prac planistycznych (art. 17 pkt 1, 3, 10-13 u.p.z.p.), a część dotyczy uwzględnienia istniejących na danym terenie uwarunkowań, których kształtowanie pozostaje we właściwości innych (w większości wyspecjalizowanych) organów. Uwzględnienie tych uwarunkowań decyduje w mniejszym lub większym stopniu o ostatecznym kształcie projektu planu, który poddaje się dyskusji publicznej. W art. 17 u.p.z.p. ustawodawca ustalił określoną gradację form współpracy z innymi organami i instytucjami do jakich podjęcia obowiązany jest wójt. Są to opinie, uzgodnienia i zgody. W toku uzyskiwania opinii i uzgodnień następuje swoiste kształtowanie projektu planu w drodze kooperacji z właściwymi organami lub instytucjami. Wyniki uzyskanych opinii i uzgodnień wójt wprowadza do projektu planu (art. 17 pkt 9 u.p.z.p.) przed wyłożeniem do publicznego wglądu. Zgody stanowią natomiast dalej idące ograniczenie władzy planistycznej. Bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie można kontynuować procesu planistycznego, w szczególności wykladać projektu planu do publicznego wglądu. Wynika to z samej istoty tej formy współpracy organów administracji. Takie działanie wójta byłoby bowiem oparte na domniemaniu upoważnienia wyraźnie zastrzeżonego dla marszałka województwa (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz.U. 2004 r. Nr 121 poz. 1266) i jako takie nie mogło być zaakceptowane z punktu widzenia wymagań praworządności. Zdaniem Sądu także późniejsze udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie konwaliduje czynności podjętych bez jej uzyskania. Czynności określone w art. 17 pkt 10-14 u.p.z.p., wbrew stanowisku Rady Gminy, były uzależnione od wcześniejszego uzyskania zgody określonej w art. 17 pkt 8 u.p.z.p., a zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu podniesiony przez Wojewodę w skardze był w tym zakresie trafny. Sąd na marginesie wskazuje jednak, że przytoczona przez organ nadzoru w piśmie z dnia 7 lutego 2007 r. argumentacja na poparcie tego zarzutu nie może być w całości aprobowana. Po pierwsze na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można

wnioskować o istnieniu fundamentalnej zasady kolejności sporządzania planu. Przepisany tok czynności planistycznych należy uznać za wiążący w takim zakresie w jakim czynności te wzajemnie się warunkują. Ma to miejsce w przypadku opinii, uzgodnień i czy uzyskania zgody, które muszą poprzedzać np. wyłożenie projektu planu. Nie będzie jednak istotnym naruszeniem procedury planistycznej zamiana kolejności nie związanych ze sobą czynności (np. uzyskanie zgody przed jednym z uzgodnień). Po drugie, zbyt daleko idąca była konkluzja Wojewody, który stwierdził, że ze skargi złożonej przez Jerzego Szalkiewicza bezspornie wynika fakt ograniczenia jego praw w skutek niezgodnego z prawem postępowania organu gminy. Treść pisma Jerzego Szalkiewicza nie daje podstaw do twierdzenia, by wskutek zarzucanych przez Wojewodę naruszeń, doznał on jakiegokolwiek uszczerbku. Co więcej, można odnieść wrażenie, że wniesiona do wojewody skarga była podsytkowana żywioną przez niego negatywną oceną funkcjonowania organów gminy, nie zaś konkretnych czynności planistycznych.

Nie można podzielić stanowiska Wojewody, iż istotnie naruszono tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez rozpatrzenie wniosków do planu po terminie określonym w art. 17 pkt 3 u.p.z.p. oraz, że skutkowało to nieważnością tej czynności (na co organ nadzoru zwrócił uwagę w piśmie z dnia 7 lutego 2008 r.). Była to konkluzja zbyt daleko idąca, zważywszy na to, że termin z art. 17 pkt 3 u.p.z.p. określono w celu usprawnienia procedury planistycznej, a jego uchybienie samo przez się nie powodowało zagrożenia praw obywateli.

W ocenie Sądu nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 17 pkt 1 u.p.z.p. przez pominięcie ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego w sposób zwyczajowo przyjęty. Z akt sprawy, jak i z wyjaśnień złożonych przez Radę Gminy Kaczory w odpowiedzi na skargę wynika, że ogłoszenia dokonano właściwie. Za zwyczajowo przyjęty sposób ogłoszenia, spełniający wymagania określone w art. 17 pkt 1 u.p.z.p., należało uznać rozplakatowanie ogłoszeń przed Urzędem Gminy. Na marginesie Sąd wskazuje, iż w toku dalszego postępowania należy jednak skorelować treść ogłoszeń zamieszczanych w prasie lokalnej i podawanych do wiadomości publicznej poprzez obwieszczenie. Dotyczy to wskazania początku biegu określonych w nich terminów (w ogłoszeniu z dnia 10 grudnia 2003 r. wskazano, że wnioski należy składać w terminie 21 dni „od dnia ogłoszenia w prasie”).

Z przytoczonych wyżej względów, na podstawie art. 147 §1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 §2 p.p.s.a. oraz §14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1349), a o wykonalności zaskarżonej uchwały - na podstawie art. 152 p.p.s.a.

(-) A. Łaskarzewska

(-) A. Zieliński

(-) W. Batorowicz