

## II SA/Bk 717/22 - Wyrok WSA w Białymstoku

Data orzeczenia	2022-11-29	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2022-10-07	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku	
Sędziowie	Barbara Romanczuk Elżbieta Lemańska /przewodniczący sprawozdawca/ Małgorzata Roleder	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Rada Gminy	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 1999 nr 15, poz. 139</a> art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 27 <a href="#">Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity.</a>	

### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Elżbieta Lemańska (spr.), Sędziowie sędzia WSA Małgorzata Roleder, asesor sądowy WSA Barbara Romanczuk, Protokolant sekretarz sądowy Natalia Paulina Janowicz, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 listopada 2022 r. sprawy ze skargi T. L. na uchwałę Rady Gminy Ł. z dnia [...] sierpnia 2000 r. nr [...] w sprawie zatwierdzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ł. 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej w zakresie obejmującym § 4 pkt 8 i 9 w odniesieniu do działki numer [...] oraz w odpowiadającej tym zapisom części graficznej stanowiącej załącznik do uchwały; 2. zasądza od Gminy Ł. na rzecz skarżącego T. L. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

### UZASADNIENIE

W dniu 23 sierpnia 2000 r. Rada Gminy Łomża podjęła uchwałę nr XVII/101/2000 w sprawie zatwierdzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łomża. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 2 października 2000 r. nr 25, poz. 369. Zawiera ona tekst zmiany planu, tj. uchwały Rady Gminy Łomża z dnia 6 listopada 1992 r. (Dz. Urz. Woj. Łomżyńskiego nr 10, poz. 74 z dnia 31 grudnia 1992r.) oraz załącznik graficzny. Z § 1 uchwały z 23 sierpnia 2000 r. wynika, że zmiana planu obejmuje obszary położone na gruntach wsi S. K., o łącznej powierzchni 15, 27 ha. W § 4 pkt 8 i 9 uchwały zapisano, że integralną częścią planu jest rysunek stanowiący załącznik do uchwały w skali 1:1000, na którym następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: pkt 8) linie projektowanych podziałów na działki budowlane, pkt 9) linie projektowanych podziałów na działki budowlane z dopuszczeniem zabudowy gospodarczej zbliźniaczonej.

W piśmie z 19 lipca 2022 r. T. L. wezwał Radę Gminy Ł. do usunięcia naruszenia prawa przez wyeliminowanie z tekstu uchwały z 23 sierpnia 2000 r. regulacji § 4 pkt 8 i 9, a z rysunku planu stanowiącego załącznik do uchwały -zapisów i oznaczeń dotyczących "linii podziału wewnętrznego" oraz "linii podziału wewnętrznego zabudowy zbliźniaczonej budynkami gospodarczymi", jako naruszających jego prawo własności do nieruchomości składającej się z działki nr [...] położonej w obrębie geodezyjnym S. K., częściowo objętej ww. planem, położonej na obszarze oznaczonym w planie symbolem 4MN. W ocenie wzywającego, kwestionowane zapisy wprowadzają zakaz lub istotne ograniczenie prawa do podziału nieruchomości w inny sposób niż przewidziano w planie. Organ planistyczny nie był do wprowadzenia tych zapisów uprawniony i działał z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W uchwale z [...] sierpnia 2022 r. nr [...] Rada Gminy Ł. uznała wezwanie za bezzasadne (k. 21).

Skargę na uchwałę zmieniającą z 23 sierpnia 2000 r. złożył do sądu administracyjnego T. L. (skarga wpłynęła do organu 9 września 2022r.). Wskazał, że zaskarża uchwałę w części, tj. w zakresie:

- 1) § 4 pkt 8 w brzmieniu: "linie projektowanych podziałów na działki budowlane",
- 2) § 4 pkt 9 w brzmieniu: "linie projektowanych podziałów na działki budowlane z dopuszczeniem zabudowy zbliźniaczonej",
- 3) "Rysunku planu" stanowiącego załącznik do uchwały w części dotyczącej zapisów i oznaczeń "linii podziału wewnętrznego" oraz "linii podziału wewnętrznego zabudowy zbliźniaczonej budynkami gospodarczymi".

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie interesu prawnego oraz naruszenie:

- 1) art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.), dalej: u.z.p., przez wprowadzenie w § 4 pkt 8 i 9 oraz na "Rysunku planu" linii podziału wewnętrznego nieprzewidzianych ustawą, a tym samym wprowadzenie bez upoważnienia ustawowego nowej kategorii elementów planu miejscowego, ograniczających prawo własności;
- 2) art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przez wprowadzenie w § 4 pkt 8 i 9 oraz na "Rysunku planu" linii podziału wewnętrznego nieprzewidzianych ustawą, a tym samym wprowadzenie bez upoważnienia ustawowego trwałego ustalenia granic działek budowlanych lub działek budowlanych z dopuszczeniem zabudowy zbliźniaczonej oraz braku możliwości podziału działek w sposób niezgodny z liniami podziału wewnętrznego lub całkowity brak możliwości podziału nieruchomości, gdy na terenie danej nieruchomości lub jej części w planie miejscowym nie przewidziano linii podziału wewnętrznego, co w istocie stanowi bezprawne wprowadzenie zakazu podziału nieruchomości lub ograniczenie możliwości podziału nieruchomości.

Wniósł o stwierdzenie nieważności tekstu zaskarżonej uchwały w części § 4 pkt 8 i 9 oraz "Rysunku planu" stanowiącego załącznik do uchwały w części dotyczącej zapisów i oznaczeń "linii podziału wewnętrznego" oraz "linii podziału wewnętrznego zabudowy zbliźniaczonej budynkami gospodarczymi".

Powtarzając zarzuty z wezwania do usunięcia naruszenia prawa skarżący wskazał, że jest właścicielem nieruchomości składającej się z działki nr [...] położonej w obrębie geodezyjnym S. K., częściowo objętej planem przyjętym zaskarżoną uchwałą - teren oznaczony symbolem 4MN. Nieruchomość tę nabył na podstawie umowy przekazania własności i posiadania gospodarstwa rolnego z [...] czerwca 1979 r. nr [...] (której dokument załączył), sporządzonej na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym rolników (art. 52 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32, poz. 140). Załączył również wypis z rejestru gruntów i wyjaśnił, że obecna działka nr [...], obręb S. K., stanowi dawną działkę nr [...]. Działka nie posiada założonej księgi wieczystej.

Zdaniem skarżącego, kwestionowane zapisy naruszają jego interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), gdyż nie pozostawiają luzu decyzyjnego zarówno jemu jako właścicielowi nieruchomości, jak i organowi właściwemu w sprawach zatwierdzenia podziału działki. Wbrew art. 10 ust. 1 u.z.p., zapisami tymi organ wprowadził na obszarze planu dodatkowe linie, nieprzewidziane przez ustawodawcę. Tymczasem jedynymi liniami, które mogły zostać ustalone w planie miejscowym, były "linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi, a także tereny niezbędne do wytyczania ścieżek rowerowych". Sporne "linie podziału wewnętrznego" zostały wprowadzone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a więc bez podstawy prawnej. Stanowi to nie tylko istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności danego aktu lub jego części (skarżący wskazał wyrok z 9 grudnia 2021 r. w sprawie III SA/Kr 818/21), ale też stanowi naruszenie interesu prawnego (uprawnienia) skarżącego. Regulacje te powodują bowiem wprowadzenie zakazu lub istotnego ograniczenia podziału działki nr [...] zgodnie z wolą skarżącego. Ustalenia te są

bezwzględnie obowiązujące, a zatem skarżący nie może dokonać podziału geodezyjnego nieruchomości w inny sposób niż zgodnie z "liniami podziału wewnętrznego" uwidocznionymi na załączniku graficznym do uchwały. Jest to niedopuszczalna ingerencja w prawo własności, naruszająca art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Powołał rozważania ze sprawy II SA/Ol 933/19 i wywiódł, że skoro własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, to ustalenia planu miejscowego powinny być zgodne z warunkami ustawowymi (art. 2 ust. 1 u.z.p., art. 140 K.c.). Sporne "linie podziału wewnętrznego" Rada Gminy Ł. mogłaby wprowadzić tylko wtedy, gdyby przepisy ustaw na to zezwalały - tak jednak nie jest, o czym świadczy treść art. 10 ust. 1 pkt 1 – 11 u.z.p. Przepis ten nie pozwalał na wprowadzenie innych linii niż w nim wymienione. Zdaniem skarżącego, kwestionowane linie podziału wewnętrznego pozostają też w sprzeczności z art. 10 ust. 1 pkt 7 u.z.p., bowiem nie stanowią "zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane". Tymi bowiem, jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (np. wyrok w sprawie II OSK 2510/16 czy w sprawie IV SA 1311/98), mogą być przykładowo określenie minimalnej bądź maksymalnej powierzchni działki.

W ocenie skarżącego, nietrafna jest argumentacja zaprezentowana w piśmie Urzędu Gminy Ł. z [...] lipca 2022 r. znak: [...] oraz w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Ł. z [...] sierpnia 2022 r. stanowiących odpowiedź na jego wniosek z 1 lipca 2022 r. skierowany w trybie art. 241 K.p.a. do Rady Gminy Ł. oraz Wójta Gminy Ł. Obszernie uzasadniając swoje krytyczne stanowisko odnośnie sposobu załatwienia tego pisma, skarżący wywiódł, że brak wniosków, zarzutów, protestów lub uwag (w tym przez niego wniesionych) na etapie procedowania planu zagospodarowania przestrzennego, a także brak zakwestionowania uchwały przez Wojewodę P. (w tym w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego), czy wreszcie opublikowanie uchwały w dzienniku urzędowym, nie spowodowały bezwzględnej konwalidacji kwestionowanych w niniejszej skardze ustaleń planu. W przypadku wystąpienia powyższych okoliczności ustawodawca nie przewidział również wyłączenia uprawnienia do późniejszego zaskarżenia uchwały. Wręcz przeciwnie, obowiązujące przepisy prawa, w tym m.in. art. 101 ust. 1 u.s.g., prawo zaskarżenia uchwały w sprawie planu miejscowego przyznają "każdemu", w sposób nie ograniczony terminem (w niniejszym przypadku z wyjątkiem terminów przewidzianych w procedurze sądownoadministracyjnej w jej brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r.). Również Wojewoda P., pomimo upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, obecnie na mocy art. 93 ust. 1 u.s.g. może kwestionowaną uchwałę zaskarżyć. Zdaniem także skarżącego, do zaskarżenia planu miejscowego w zakresie zapisów dotyczących podziału nieruchomości nie jest konieczne uprzednie złożenie wniosku o podział i uzyskanie w tym zakresie opinii dotyczącej zgodności lub niezgodności z ustaleniami planu. Gdyby tak było, to ustawodawca przewidziałby taki wymóg (obowiązek) formalny wprost w przepisach prawa. Tego jednak nie uczynił. Natomiast po usunięciu z obrotu prawnego kwestionowanych ustaleń planu, podział zgodnie z wolą skarżącego będzie możliwy, gdyż uchwała nie zawiera innych zasad i warunków podziału.

Skarżący zwrócił też uwagę, że wykonując zapisy planu doszłoby do sytuacji absurda, bowiem należałoby wydzielić jedną działkę z obszaru obecnych dwóch działek o nr [...], które stanowią różne nieruchomości w sensie wieczystoksięgowym oraz stanowią własność innych osób - taki zaś podział geodezyjny jest prawnie niedopuszczalny (stanowi dodatkowe ograniczenie prawa własności osób posiadających ww. działki). Dlatego skarżący obecnie nie jest zainteresowany złożeniem wniosku o podział (i najprawdopodobniej uzyskaniem negatywnej opinii wójta) w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tym bardziej, że wcześniej konsultował propozycję podziału w Urzędzie Gminy oraz z geodetą i otrzymał odpowiedź, że taka propozycja będzie niezgodna z kwestionowanymi przez niego (powyżej) zapisami planu miejscowego. Ponadto złożenie wniosku o podział wygenerowałoby po jego stronie niepotrzebne koszty, gdyż propozycja zostałaby zaopiniowana negatywnie.

W pozostałej części uzasadnienia skargi skarżący sformułował krytyczne stanowisko odnośnie sposobu procedowania jego wniosku z [...] lipca 2022 r. skierowanego do Wójta i Rady Gminy Ł., tj. co do uzyskania odpowiedzi odpowiednio od Urzędu (aparatu pomocniczego) oraz Przewodniczącego Rady Gminy (jako

organu wewnętrznego Rady), a nie od zapytanych podmiotów. Skarżący przyznał, że choć stanowisko to nie ma bezpośredniego związku ze skargą, to jednak nieprawidłowe zachowanie przedstawicieli Gminy stanowiło dodatkową motywację do jej złożenia. Gdyby bowiem organy Gminy działały prawidłowo, prawdopodobnie nie byłoby w ogóle potrzeby występować ze skargą.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie w całości. Wskazał, że zaskarżona uchwała była kontrolowana przez organ nadzorczy, który nie wniosł zastrzeżeń. Projektowany podział obszaru objętego planem na poszczególne tereny i działki zabudowy mieszkaniowej uwzględnia w maksymalnym stopniu istniejące granice oraz stwarza możliwość etapowania realizacji poszczególnych kwartałów. Plan został zrealizowany w odniesieniu do znacznej części obszaru objętego jego ustaleniami oraz został wprowadzony zgodnie z obowiązującymi w tamtym okresie przepisami. Organ powołał się również na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego sformułowane w sprawie II OSK 2136/16 dotyczące ochrony prawa własności. Wywiódł, że prawo własności nie uzyskało prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do pozostałych wartości, w tym np. ładu przestrzennego. Poszanowanie prawa własności nie jest zatem jedynym elementem podlegającym uwzględnieniu w procesie planowania przestrzennego. Zdaniem organu, "instytucja minimalnego obszaru wspólnych przekształceń jest ściśle związana z kwestią przytoczonego we wspomnianym stanowisku ładu przestrzennego, który niewątpliwie byłby naruszony, gdyby nie instytucja wspólnych przekształceń, umożliwiającą poprawne i efektywne zagospodarowanie działek". Organ zakwestionował również wykazanie przez skarżącego naruszenia interesu prawnego. W jego ocenie, naruszenie o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. musi mieć charakter konkretny, własny (bezpośredni), realny i aktualny, a nie przyszły i niepewny, oparty na przypuszczeniach i przewidywaniach. Wskazał, że szczególną cechą interesu prawnego w prawie administracyjnym i postępowaniu administracyjnym jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Skarżący nie udowodnił, że wyżej wymienione warunki zostały spełnione.

W piśmie procesowym z 20 października 2022 r. (k. 43) skarżący doprecyzował stanowisko. Zaakcentował, że dokonanie kontroli przez Wojewodę w ramach uprawnień nadzorczych i niezakwestionowanie uchwały w ustawowym terminie nie stanowi przeszkody do późniejszego złożenia skargi do sądu administracyjnego oraz nie konwaliduje nieprawidłowej uchwały w sprawie planu miejscowego. Nadto, skarżący w żadnym miejscu nie kwestionował prawa organu do ustalenia "zasad i warunków podziału", przy czym podkreślił, że ustalone "linie podziału wewnętrznego" nie mieszają się w pojęciu "zasad i warunków podziału". Skarżący też w żadnym miejscu nie podnosił, że prawo własności ma pierwszeństwo przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale podkreślał, że ograniczenie tego prawa w planie miejscowym może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy istnieje do tego podstawa prawna. W przedmiotowej sprawie tej podstawy nie ma. Zdaniem skarżącego, wskazany wyrok NSA w sprawie II OSK 2136/16 odnosi się do innego stanu prawnego i faktycznego. Natomiast powołując wyrok w sprawie II OSK 2336/19 skarżący wywiódł, że podmiotami legitymowanymi do zaskarżenia planu miejscowego są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości. Ustalenia planu miejscowego co do przeznaczenia konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania terenu pozostają w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art 140 K.c. Do skontrolowania planu i dokonania oceny prawnej, czy interes prawny skarżącego został naruszony, jest więc wystarczające, że skarżący jest właścicielem nieruchomości położonych na obszarze objętym kwestionowanym planem miejscowym (wskazał wyrok w sprawie II SA/Bk 55/22).

W trakcie postępowania organ nadesłał zażądane dokumenty, w tym decyzję podziałową działki nr [...] wydaną 20 października 2022 r. wraz z załącznikiem graficznym (k. 59, 93 i następne).

Dodatkowe wyjaśnienia w sprawie złożył również skarżący (dwa pisma z 28 listopada 2022 r., k. 73, 82). Jak wskazał, działka nr [...] została podzielona w części nieobjętej planem, w wyniku czego powstała tzw.

resztówka czyli działka nr [...] objęta zaskarżonym planem. Działka nr [...] graniczy obecnie z działkami nr [...], [...], [...], [...] i [...], w tym działka nr [...] położona jest na obszarze o symbolu według planu 4MN i stanowi własność osoby trzeciej. Kwestionowane "linie podziału wewnętrznego" prowadzą do sytuacji, w której wydzielenie działek według ich przebiegu musiałoby prowadzić do powstania działki z dwóch działek mających różnych właścicieli, co jest prawnie niedopuszczalne. Zaskarżony plan nie przewiduje tymczasem zasad scalania i podziału działek.

Podczas rozprawy w dniu 29 listopada 2022 r.:

- pełnomocnik organu wskazał, że 27 września 2006 r. doszło do podziału działki nr [...], której właścicielem był wówczas T. L., na działki nr [...] , zatem podział geodezyjny przeprowadzany zgodnie z zapisami planu był możliwy;
- pełnomocnik skarżącego zripostował, że stanowisko organu nie podważa zarzutów skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga podlega merytorycznemu rozpoznaniu i uwzględnieniu.

Przedmiot skargi w sprawie niniejszej - uchwała z [...] sierpnia 2000 r. w sprawie zmiany planu miejscowego (tj. planu z 1992 r.) wymaga przez sąd w pierwszej kolejności przeprowadzenia oceny dopuszczalności skargi. Wynika to z dwóch powodów: po pierwsze, z uwagi na treść art. 87 ust. 3 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.; po drugie, z uwagi na wymogi formalne, jakim podlega skarga składana w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na akt prawa miejscowego uchwalony przed 1 czerwca 2017 r.

Zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p., obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy (co miało miejsce 11 lipca 2003 r.) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Sporna uchwała została podjęta 23 sierpnia 2000 r. i jest uchwałą zmieniającą poprzednio obowiązujący plan miejscowy, tj. plan z 1992 r., który – jak wyżej wskazano – utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Opisany stan faktyczny był przedmiotem oceny sądów administracyjnych. Przyjęto, a pogląd ten sąd w sprawie niniejszej akceptuje i przyjmuje też za własny, że uchwały podjęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w przedmiocie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. mają moc obowiązującą także po wskazanym w art. 87 ust. 3 u.p.z.p. dniu 31 grudnia 2003 r., jeżeli posiadają na tyle samodzielny charakter, że mogą w zakresie objętym nowelizacją w sposób zupełny określać przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu (por. rozważania np. w wyrokach w sprawach IV SA/Po 747/17 wraz z powołanym orzecnictwem, a z nowszych np. wyroki w sprawach II SA/Łd 192/18 czy II SA/Go 900/18, wszystkie orzeczenia dostępne na [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zdaniem sądu, zaskarżona uchwała posiada na tyle samodzielny i zupełny charakter, że może funkcjonować jako samoistny plan zagospodarowania przestrzennego. Ustalono w niej bowiem konkretny obszar objęty zmianą planu, podstawowe zasady na nim obowiązujące (§ 2 - zmiana przeznaczenia terenów rolnych na cele budowlane, ochrona interesów publicznych ponadlokalnych w zakresie bezpieczeństwa drogowego, stworzenie podstaw do prowadzenia działalności podmiotów gospodarczych, określenie zasad kształtowania przestrzeni oraz zapewnienia obsługi komunikacyjnej; § 4 – wprowadzono obowiązujące ustalenia planu; rozdział II § 6-11 – wyznaczono obszary o konkretnym przeznaczeniu podstawowym pod zabudowę mieszkaniową z dopuszczeniem handlu, rzemiosła oraz innych usług komercyjnych oznaczone symbolem MN\*UL i MN, obszary o przeznaczeniu podstawowym pod zabudowę usługową z zakresu handlu, w tym hurtowego, rzemiosła usługowego i usługowo-produkcyjnego oraz innych usług komercyjnych – symbol UL, obszary o podstawowym przeznaczeniu pod infrastrukturę, w tym energetyczną – symbol EE oraz pod drogi –

symbole Gp, KX, KD; dla każdego z tych przeznaczeń szczegółowo określono zasady kształtowania przestrzeni i obowiązujące ustalenia). W konsekwencji, zaskarżona uchwała jako samodzielny plan na obszarze opisanym w jej § 1 (określająca przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu w sposób zupełny) jest aktem obowiązującym w świetle aktualnego porządku prawnego, w tym przepisów intertemporalnych u.p.z.p. Strony tej okoliczności nie kwestionowały, jednak dla zupełności sądowej kontroli ocena w tym zakresie była niezbędna.

Zaskarżona uchwała została podjęta przed 1 czerwca 2017 r. Z tym dniem weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935 ze zm.) – czyli ustawa nowelizująca, którą zmieniono m.in. art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 2), a także art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: P.p.s.a. (art. 9) oraz w której art. 16-18 wprowadzono przepisy intertemporalne. Zmiany powyższe polegały m.in. na rezygnacji z obowiązku poprzedzenia skargi złożonej w trybie art. 101 u.s.g. wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Jednocześnie zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej, przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą - stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Oznacza to zachowanie obowiązku poprzedzenia skargi złożonej w trybie art. 101 u.s.g. wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, jeśli skarżony w tym trybie akt został podjęty przed 1 czerwca 2017 r. Taka sytuacja wystąpiła w sprawie niniejszej. Skarżący dopełnił tego obowiązku, o czym świadczy pismo (wezwanie) z [...] lipca 2022 r. oraz uchwała nr [...] podjęta przez Radę Gminy Ł [...] sierpnia 2022 r. o uznaniu wezwania za bezzasadne. Jednocześnie prawidłowe są rozważania pełnomocnika skarżącego o dochowaniu terminu do wniesienia skargi w sprawie niniejszej przez złożenie tej skargi, zgodnie z art. 53 § 2 P.p.s.a. (w brzmieniu obowiązującym sprzed 1 czerwca 2017 r.), w okresie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa lub trzydziestu od doręczenia odpowiedzi na to wezwanie. Sąd akceptuje jako prawidłowe stanowisko skarżącego, niekwestionowane zresztą przez organ, iż "Skarga na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 k.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania", a także: "Bezskuteczność wezwania do usunięcia naruszenia jako warunek wniesienia skargi jest spełniona zarówno wówczas, gdy przed wniesieniem skargi organ udzielił skarżącemu odpowiedzi negatywnej, jak i wówczas, gdy taka negatywna odpowiedź została doręczona skarżącemu później, po wniesieniu skargi, albo gdy organ w ogóle nie udzielił odpowiedzi na wezwanie" (vide uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r. o sygnaturze II OPS 2/07). Nie ulega więc wątpliwości, że skarga złożona w sprawie niniejszej spełnia wymagania formalne przewidziane dla niej przez u.s.g. oraz P.p.s.a. w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów skargi niezbędne jest jeszcze ustosunkowanie się do stanowiska organu w odpowiedzi na skargę, kwestionującego związek (i bezpośredniość związku) między naruszeniem interesu prawnego skarżącego zapisami § 4 pkt 8 i 9 tekstu planu oraz odpowiadającymi tym zapisom ustaleniami Rysunku planu.

Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. niewątpliwie wymaga, dla skutecznego wniesienia skargi na tej podstawie, wykazania naruszenia interesu prawnego kwestionowaną uchwałą. Przy czym od 15 sierpnia 2015 r. ustalenie o braku tego naruszenia prowadzi nie do oddalenia skargi ale do jej odrzucenia. Zgodnie bowiem z art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. (wprowadzony ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r., Dz. U. poz. 658), sąd odrzuca skargę jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie przyjmuje się, że w pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia jak i obowiązki prawne; interes ten musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną skarżącego podmiotu; interes prawny musi być bezpośredni, indywidualny, konkretny, realny i aktualny, a nie przyszły i potencjalny oraz musi istnieć związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą. Związek ten musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu uprawnień lub nałożonych obowiązków. Wyłącznie posiadanie interesu prawnego nie przesądza więc o dopuszczalności skargi składanej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., bowiem podstawą legitymacji skargowej na tle tej regulacji jest wykazanie naruszenia interesu prawnego skarżącego. W trybie wskazanego przepisu podlega zaskarżeniu uchwała organu gminy sprzeczna z prawem i jednocześnie realnie godząca w sferę prawną skarżącego – wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, np. w postaci zniesienia, ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia bądź interesu prawnego.

W przypadku zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., gdy skarżący jest właścicielem nieruchomości położonej na obszarze objętym ustaleniami tego planu, można co do zasady stwierdzić, że merytoryczna ocena skargi jest obowiązkiem sądu. W takim bowiem przypadku plan miejscowy kształtuje wprost zasady korzystania z nieruchomości skarżącego, a więc ustalenia planu bezpośrednio wpływają na zakres jego uprawnień jako właściciela nieruchomości (naruszają te uprawnienia). Nie ma więc znaczenia dla ustalenia legitymacji skargowej właściciela nieruchomości położonej na obszarze objętej ustaleniami planu, czy – jeśli skarżone są ustalenia planu odnośnie zasad, warunków czy wręcz linii podziału działek – skarżący podmiot wystąpił z wnioskiem o zaopiniowanie podziału czy też tego nie uczynił (a więc nie wie, czy opinia będzie pozytywna czy negatywna).

Dalej wskazać trzeba, że o skuteczności skargi wniesionej na plan miejscowy na zasadzie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie przesądza wykazanie jakiegokolwiek naruszenia ale dopiero wykazanie takiego naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, które wpływa negatywnie na sytuację prawną skarżącego godząc jednocześnie w obiektywny porządek prawny. Inaczej rzecz ujmując, o ile naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi (oceny legalności planu), o tyle do jej uwzględnienia niezbędne jest wykazanie, że naruszenie to przekracza obowiązujące standardy prawne, stanowi wyraz nieuzasadnionego nadużycia władztwa planistycznego gminy i nie mieści się w wymaganiach legalności i praworządności (vide np. postanowienie tutejszego sądu w sprawie II SA/Bk 793/20, a w szczególności powołane tam orzecznictwo, a także wyroki w sprawach II SA/Bk 736/18 oraz II SA/Bk 55/22).

Sąd kontroluje legalność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na datę jej podjęcia. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.), dalej: u.z.p., zgodnie z którym rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany, z zastrzeżeniem art. 15. Stosownie zaś do treści art. 27 ust. 1 u.z.p., naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Należy zwrócić uwagę, że treść art. 27 ust. 1 u.z.p. różni się od aktualnie obowiązującego art. 28 u.p.z.p., który wśród wad prowadzących do stwierdzenia nieważności uchwały wymienia także (oprócz istotnego naruszenia trybu postępowania i naruszenia właściwości organów) naruszenie zasad sporządzania planu. W orzecznictwie sądowym naruszenie zasad sporządzania planu tłumaczy się jako przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (vide np. wyrok w sprawie II SA/Bk 736/18).

W dacie podejmowania zaskarżonej uchwały naruszenie zasad sporządzania planu nie było więc *expressis verbis* podstawą stwierdzenia nieważności. Nie może jednak ująć uwadze, że w dacie tej obowiązywał również przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna; w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności

uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Dlatego, zdaniem sądu w sprawie niniejszej, przyjąć należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawach IV SA 3700/01 (wyrok z 4 marca 2022 r.) oraz II OSK 1402/12 (wyrok z 12 września 2012 r.), że uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na uchwałę przyjmującą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony w dacie jak zaskarżona uchwała, jest możliwe w wypadku wystąpienia w planie wad, którym ustawodawca przydał sankcję nieważności zarówno na podstawie art. 27 ust. 1 u.z.p., jak i art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Są to zatem: sprzeczność z prawem, jeżeli naruszenie prawa jest istotne, naruszenie trybu postępowania lub właściwości organów (por. także wyroki w sprawach II SA/Kr 189/22 czy VII SA/Wa 1795/21 z podkreśleniem, że są nieprawomocne, ale podzielają stanowisko wyżej wypracowane). To zaś oznacza, że niewymienienie w art. 27 ust. 1 u.z.p. naruszenia zasad sporządzania planu (na kształt obecnie obowiązującej regulacji art. 28 u.p.z.p.) nie wyklucza stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu także w przypadku nadużycia władztwa planistycznego gminy w odniesieniu do działek skarżącego (czyli w przypadku "naruszenia zasad sporządzania planu" według obecnej nomenklatury).

Jak wyżej wskazano, naruszenie interesu prawnego jest zaledwie warunkiem formalnym umożliwiającym rozpoznanie skargi pod względem merytorycznym. Nie prowadzi automatycznie do jej uwzględnienia, bowiem do tego konieczne jest wykazanie, że naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu prawnego jest powiązane z nieprzestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. 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 (vide wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 457/16). Z takim przypadkiem, w ocenie sądu, mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Skarżący upatruje naruszenia jego indywidualnego interesu prawnego w tym, że regulacjami § 4 pkt 8 i 9 tekstu zaskarżonej uchwały oraz odpowiadającymi im zapisami rysunku planu w sposób nieuprawniony zaingerowano w jego prawo własności do działki nr [...], pozbawiając go w istocie możliwości jej podziału w sposób przez niego zamierzony, inny niż przewiduje plan, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 u.z.p., w szczególności pkt 7 tego przepisu, a także naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i art. 140 K.c. Zarzut ten jest uzasadniony, a przez to skuteczny.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W myśl art. 140 K.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.z.p., ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. Wskazane regulacje oznaczają, że ustawa wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w prawo własności.

Mając powyższe na uwadze trzeba więc wskazać, że istnieje zasadnicza różnica między tym, co mogło być uregulowane w zaskarżonym planie miejscowym jeśli chodzi o podział działek oraz wprowadzanie linii rozgraniczających (a więc na co zezwalała ustawa), a tym co już było uregulowane w tej materii na poziomie ustawowym, tj. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm.), dalej: u.g.n., a czego nie mogły modyfikować ustalenia planu miejscowego.

Otóż zgodnie z art. 10 ust. 1 u.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, 2) linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi, a także tereny niezbędne do wytyczania ścieżek rowerowych, 3) tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych oraz linie rozgraniczające te tereny, 4) granice i zasady



zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, 5) zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury, 6) lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy, 7) zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane, 8) szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych, 9) tereny, na których przewiduje się stosowanie systemów indywidualnych lub grupowych oczyszczenia ścieków bądź zbiorników bezodpływowych, 10) tymczasowe sposoby zagospodarowania, urządzenia oraz użytkowania terenu, 11) granice obszarów: a) zorganizowanej działalności inwestycyjnej, b) rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, c) przekształceń obszarów zdegradowanych.

Zdaniem sądu, jeśli chodzi o linie rozgraniczające, to wprowadzane w planie miejscowym nie mogły być liniami innymi niż dozwolone w art. 10 ust. 1 u.z.p. W przepisie tym nie ma mowy o liniach rozgraniczających tworzących działki budowlane, czyli de facto wyznaczających w sposób sztywny linie podziałów granicznych (geodezyjnych). O podziałach działek w planie miejscowym traktuje przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 u.z.p., który przewiduje wyłącznie określenie zasad i warunków podziału na działki budowlane. Przy tym w orzecznictwie wypracowano dopuszczalny sposób rozumienia tego przepisu, na co trafnie zwrócił uwagę skarżący. Wskazuje się bowiem, że "Zasady podziału to przykładowo określenie minimalnej powierzchni działki, określenie maksymalnej powierzchni działki, kształt działki". Oznacza to, że przepisy u.z.p. (podobnie jak i regulacje obecnie obowiązującej u.p.z.p.), "przyznają gminie wyłącznie prawo określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad podziału nie zaś prawo wprowadzania zakazu dokonywania ich podziału" (vide wyrok w sprawie II OSK 2510/16). Jak z kolei wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w sprawie II SA/Ol 909/20 (a także II SA/Ol 263/22), wszelkie treści wykraczające poza powyższe regulacje lub z nimi sprzeczne, nie mogą być uznane za dopuszczalne. Zdaniem sądu w sprawie niniejszej, sprzecznymi z tymi regulacjami będą zatem te ustalenia planu miejscowego, które wprowadzają określony, obowiązujący na obszarze planu sposób "sztywnego" podziału, co w konsekwencji stanowi o niedopuszczalnym wprowadzeniu zakazu podziału w sposób inny niż przewidziany w planie miejscowym. Tym bardziej powyższe stanowisko jest prawidłowe, że zgodnie z art. 93 ust. 1 u.g.n., podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi. W ocenie sądu, zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Stosownie zaś do treści art. 96 ust. 1 u.g.n., podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zatwierdzającej projekt podziału.

Z całokształtu powyższego wynika: po pierwsze, że istnieje wyraźny rozdział kompetencji między radą gminy i jej organem wykonawczym jeśli chodzi o podział nieruchomości, tzn. plan miejscowy jako akt prawa miejscowego stanowi dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i dla wszystkich innych podmiotów, od uchwalenia i wejścia w życie, akt powszechnie obowiązującego prawa, do wykonania którego zobligowany jest organ wykonawczy gminy (art. 30 ust. 1 u.s.g.), w tym w szczególności jeśli rozpoznaje wniosek o podział; po drugie, podział nieruchomości nie jest objęty zakresem planu miejscowego, do podziału nieruchomości stosuje się odrębną procedurę, którą na poziomie technicznym przeprowadza uprawniony geodeta; po trzecie, wykreślone na planie zagospodarowania przestrzennego linie podziału mogą stanowić jedynie ewentualny (informacyjny) przebieg granic działek a nie podział obowiązujący (por. np. wyroki w sprawach IV SA/Po 88/09 czy IV SA 3054/02). Sąd przy tym nie wyklucza, że mogą się zdarzyć sytuacje, w których w planie zostaną określone linie podziału jako obowiązujące (np. wyrok w sprawie II OSK 437/13). Może to mieć jednak miejsce zupełnie wyjątkowo i musi znajdować uzasadnienie w szczególnych cechach obszaru objętego planem, a takich w sprawie niniejszej organ nie wykazał. Co prawda organ w odpowiedzi na skargę argumentuje o konieczności należytego uwzględnienia interesu publicznego, którego emanacją jest ład

przestrzenny oraz akcentuje bliżej nie sprecyzowaną "instytucję minimalnego obszaru wspólnych przekształceń", jednak – w ocenie sądu – kwestionowane ustalenia planu nie mogą zostać w ten sposób obronione. Skoro w dacie podejmowania spornej uchwały, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 7 u.z.p. dopuszczalne było jedynie określenie "zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane" a nie wprowadzenie obowiązujących linii projektowanych podziałów, to organ mógł zrealizować pożądaną cel w postaci uzyskania określonego ładu przestrzennego na pewnym "minimalnym obszarze wspólnych przekształceń" - wprowadzając "zasady i warunki" podziału (określenie pożądanej powierzchni działki, jej kształtu) a więc nie przez de facto ustalenie obowiązującego podziału geodezyjnego. Zwłaszcza że nie wykazał szczególnych okoliczności przemawiających za wprowadzonymi obligatoryjnymi podziałami (tj. okoliczności mających oparcie w specyficznym, wyjątkowym charakterze tego obszaru czy w innych cechach wymagających konkretnie takiego podziału). W konsekwencji, nadużył organ władztwa planistycznego i nadmiernie zaingerował w prawo własności skarżącego, istotnie naruszając prawo, w szczególności art. 10 ust. 1 pkt 7 u.z.p. w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i art. 140 K.c.

Powołany w odpowiedzi na skargę wyrok w sprawie II OSK 2136/16, dotyczący prymatu interesu publicznego nad prywatnym, w ogóle nie odnosi się do ustaleń planu miejscowego odnośnie podziału nieruchomości, ale dotyczy przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym. Nie może więc mieć bezpośredniego przełożenia do stanu faktycznego sprawy niniejszej.

Reasumując tę część rozważań stwierdzić trzeba, że kwestionowane ustalenia planu (§ 4 pkt 8 i 9 oraz zapisy rysunku planu w zakresie odpowiadającym ustaleniom tekstowym) naruszają interes prawny skarżącego. Wprowadzają określony, przymusowy i jedynie obowiązujący sposób podziału działki nr [...], a więc w konsekwencji wprowadzają zakaz innego podziału. Sąd też zwraca uwagę, że plan nie zawiera ustaleń dotyczących minimalnych bądź maksymalnych powierzchni działek nowo powstałych na obszarze nim objętym, nie wprowadza również innych wytycznych podziałowych. Zatem podział według planu jest dopuszczalny wyłącznie według obowiązujących linii projektowanych podziałów na działki budowlane i na działki budowlane z dopuszczeniem zabudowy gospodarczej zbliźnionym, odzwierciedlonych na rysunku planu jako "linie podziału wewnętrznego" i "linie podziału wewnętrznego z dopuszczeniem zabudowy zbliźnionym budynkami gospodarczymi". Tym bardziej trafny jest więc zarzut skarżącego, że "obowiązujące linie projektowanych podziałów" (według nomenklatury § 4 pkt 8 i 9) czy "linie podziału wewnętrznego" według nomenklatury rysunku planu - nie pokrywając się z granicami ewidencyjnymi działki nr [...] wymuszają na różnych właścicielach sąsiadujących działek (w tym przypadku nr [...] poprzednio, a obecnie [...] oraz nr [...]) utworzenie jednej działki z fragmentów dwóch działek, co jest niedopuszczalną ingerencją w istotę prawa własności. Nie podważa powyższych konkluzji argument o tym, że "projektowany podział uwzględnia w maksymalnym stopniu istniejące granice oraz stwarza możliwość etapowania realizacji poszczególnych kwartałów" (s. 2 odpowiedzi na skargę), skoro akurat w przypadku skarżącego trafia on w próżnię (podział według planu nie respektuje istniejącego na jego działce podziału geodezyjnego). Podobnie bezskutecznie organ wskazuje, że na sąsiednim terenie w 2006 r. dokonano podziału działki nr [...] zgodnie z planem. Faktyczna możliwość przeprowadzenia podziału w sposób przewidziany planem nie czyni ustaleń planu legalnymi. Zwłaszcza jeśli ustalenia te przez obiektywną i istotną niezgodność z przepisami ustawowymi wyznaczającymi merytoryczne standardy kształtowania treści planu (art. 10 ust. 1 u.z.p., w szczególności punkt 7) naruszają indywidualny interes prawny właściciela nieruchomości. Legalności ustaleń planu nie sposób uzasadniać faktyczną możliwością ich zrealizowania. Z tych samych powodów za bezzasadny uznać również należy argument organu o "zrealizowaniu planu w odniesieniu do znacznej części obszaru objętego jego ustaleniami".

Sąd zwraca przy tym uwagę, że istnieje rozbieżność terminologiczna między §4 pkt 8 i 9 tekstu planu, w którym mowa jest o "obowiązujących liniach projektowanego podziału" a rysunkiem planu, w których linie te oznaczono jako przerywane i opisano nieco odmiennie jako "linie podziału wewnętrznego". Zgodnie jednak z art. 8 ust. 1 zdanie trzecie u.z.p., "Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią

treść uchwały rady gminy. Integralną częścią planu jest rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały rady gminy. Rysunek planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą". Skoro więc rysunek planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą, przerywane linie podziału wewnętrznego na rysunku planu muszą stanowić "obowiązujące linie projektowanych podziałów" w rozumieniu § 4 pkt 8 i 9 planu. Stąd też sformułowanie punktu 1 wyroku nie zawiera rozstrzygnięcia rozróżniającego powyższe zapisy, ale wskazuje ogólnie na regulacje § 4 pkt 8 i 9 planu w odniesieniu do działki nr [...] "oraz w odpowiadającej tym zapisom części graficznej stanowiącej załącznik do uchwały". Przy czym to rozstrzygnięcie w wyroku zostało wydane w odniesieniu do działki oznaczonej dawnym nr [...], bowiem był on aktualny na datę podjęcia zaskarżonej uchwały, a sąd kontroluje tę uchwałę właśnie na datę jej podjęcia. Natomiast ustalenia sądu odnośnie aktualnego numeru dawnej działki nr [...] były niezbędne z uwagi na konieczność jej zlokalizowania, bowiem w powszechnie dostępnych portalach internetowych (geoportal.gov.pl) działka nr [...] już nie funkcjonuje pod tym numerem.

Sąd skontrolował również procedurę podjęcia zaskarżonej uchwały, mimo że zarzutów w tym zakresie nie sformułowano. Stwierdzić należy, że została ona przeprowadzona bez naruszenia trybu postępowania, tj. zgodnie z wymaganiami art. 6 i następne u.z.p. W szczególności została podjęta uchwała intencyjna wraz z załącznikiem graficznym (z [...] lutego 2000 r. nr [...]), o czym ogłoszono (uczynił to Zarząd Gminy) stosownym komunikatem wraz z pouczeniem o możliwości składania wniosków w terminie 21 dni (art. 12 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 u.z.p., k. 13, 121 akt adm.); sporządzono projekt planu wraz z rysunkiem (k. 149 i n.); uzyskano stosowne uzgodnienia i opinie (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.z.p., k. 163, 298); zawiadomiono na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu i wyłożono projekt planu wraz z prognozą, w tym pouczone o możliwości i terminie wniesienia protestów i zarzutów (art. 18 ust. 2 pkt 5 i 6 u.z.p., k. 209), przy czym nie wpłynął ani jeden protest lub zarzut (k. 391); ogłoszono o terminie sesji w przedmiocie uchwalenia zmiany planu miejscowego (art. 18 ust. 2 pkt 12 u.z.p., k. 324) oraz uchwalono tę zmianę na podstawie art. 26 u.z.p.

Bez wpływu na wynik sprawy, jak trafnie argumentuje skarżący, pozostaje okoliczność niezakwestionowania spornej zmiany planu przez organ nadzoru. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. umożliwia zaskarżenie ustaleń planu w każdym czasie więc również po zakończeniu wymaganej procedury nadzorczej, jeśli nie wydano w niej rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność planu w całości bądź w części. Także niewniesienie żadnych środków prawnych przez samego skarżącego w trakcie procedury planistycznej nie pozbawiło go możliwości zaskarżenia do sądu spornych ustaleń planu miejscowego.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. jak w punkcie 1 wyroku, wyłącznie w zakresie odnoszącym się do interesu prawnego skarżącego.

W punkcie 2 wyroku orzeczono o kosztach postępowania na podstawie art. 200 P.p.s.a. uwzględniając oświadczenie profesjonalnego pełnomocnika o działaniu przez niego pro bono. Na zasądzone koszty składa się wpis od skargi w kwocie 300zł.