



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski (spr.)
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
	Sędzia	WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 maja 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Ostrzeszów
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XVI/126/2019
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie
ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Miasta i Gminy Ostrzeszów za rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk

st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z dnia Wojewoda Wielkopolski (dalej: Wojewoda, skarżący) wniósł skargę na uchwałę Nr XVI/126/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie i wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości ze względu na istotne naruszenie prawa;
- 2) zasądzenie od na rzecz skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uchwale Nr XVI/126/2019 zarzucono istotne naruszenie:

- art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej: u.p.z.p.) poprzez brak ponownego przeprowadzenia procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi.

W uzasadnieniu podniesiono, że w dniu 25 października 2019 r. Wojewoda wydał pod znakiem KN-I.4131.1.412.2019.4 rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały nr XIV/107/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 19 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie. Na ww. rozstrzygnięcie nie została wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

W dniu 28 listopada 2019 r. Rada Miejska Ostrzeszów podjęła uchwałę nr XVI/126/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wieluńskiej w Ostrzeszowie.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17 ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi.

W związku z brzmieniem art. 28 ust. 2 u.p.z.p. Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów, w celu doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, dokonał zmian projektu planu w tym m.in. dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem 3MN, ograniczył możliwość realizacji usług z usług w budynkach wolnostojących lub wbudowanych w budynki przeznaczenia podstawowego (§ 17 pkt 1 ppkt 2 lit. a uchwały Nr XIV/107/2019 z dnia 19 września 2019 r.) wyłącznie do usług wbudowanych w budynki przeznaczenia podstawowego (§ 17 pkt 1 ppkt 2 lit. a uchwały).

Dla ewentualnej konieczności ponawiania procedury planistycznej decydujący jest charakter i rozmiar dokonanych zmian. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. Podobnie w sytuacji gdy zmiany dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodując, że ci, którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (por. wyroki NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 i z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2360/14). Ponadto za istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak te, w wyniku których zmodyfikowano przeznaczenie niektórych terenów (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1281/11).

Oceniając zakres czynności, jakie gmina powinna ponowić, aby doprowadzić do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, jako kryterium oceny w tym względzie należy przyjąć stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian.

W piśmie z dnia 20 stycznia 2020 r., znak WGP.672.06.2020.KS Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów, odnosząc się do modyfikacji treści § 17 pkt 1 ppkt 2 lit. a projektu planu, stwierdził, że nie stanowi ona istotnej jego zmiany. Zdaniem Burmistrza ww. zmiana ma charakter jedynie porządkujący i korygujący, nie

wymagała więc ponowienia procedury planistycznej o ponowne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu.

W ocenie Wojewody powyższe stanowisko nie zasługuje na uwzględnienie. Biorąc pod uwagę zakres wprowadzonych zmian tj. ograniczenie realizacji funkcji usługowych wyłącznie do lokali wbudowanych w budynki mieszkaniowe jednorodzinne w sytuacji, gdy w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu istniała możliwość lokalizacji na terenie 3MN niezależnych wolnostojących budynków usługowych, należy uznać, że projekt planu powinien zostać ponownie wyłożony do publicznego wglądu, gdyż w sposób istotny zmienia wcześniej ustalone warunki zagospodarowania i zabudowy terenu. Podkreślić przy tym należy, że zmiana ta dokonana została arbitralnie przez Burmistrza po stwierdzeniu przez Wojewodę nieważności uchwały Nr XIV/107/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 19 września 2019 r., w związku z czym nie umożliwiono zainteresowanym stronom zapoznania się ze zmianami wprowadzonymi do projektu planu miejscowego przed jego uchwaleniem, a co za tym idzie również i możliwości ich zakwestionowania w formie uwag.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów nie ponawiając procedury planistycznej o kolejne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu w sposób istotny naruszył tryb jego sporządzania. Mając na względzie powyższe, w ocenie skarżącego przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Ze względu jednak na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2020 r. poz. 713; dalej: u.s.g.) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały, stąd też - w oparciu o art. 93 ust. 1 u.s.g. - wniósł o to do Sądu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów (dalej: Burmistrz, organ) wniósł o jej oddalenie.

Zdaniem organu zmiana zawarta w uchwale miała właśnie charakter jednostkowy, gdyż dotyczyła jednego terenu 3.MN, a nie ogólnych ustaleń dla całego obszaru planu, nie miała przy tym samego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, gdyż została dokonana w obrębie jednej jednostki i porządkowała ustalenia planu. Wprowadzoną zmianą doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności art. 3 pkt 2a ustawy Prawo

Budowlane, który dopuszcza w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego, a w planie uszczegółowiono, że chodzi o lokal usługowy. We wcześniejszych ustaleniach Wojewoda słusznie zwrócił uwagę, że dopuszczono usługi wolnostojące, dla których nie zostały sprecyzowane ustalenia. Korekta w ustaleniach dla terenu 3.MN polegała jedynie na wykreśleniu słów „usług wolnostojący i”. Zmiana nie wymagała zatem ponownego wyłożenia do publicznego wglądu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zys⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, z późn. zm.).

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> dalej: CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był później zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium

legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do 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. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”), jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu

miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przy tym pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego dochowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA). A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – również ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18, CBOSA).

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87 – art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia. Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym. W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem (por. A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 133) – co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej (w skrócie „ZTP”), które wszak stanowią załącznik

do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w skrócie „TK”) mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 12.12.2006 r., P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 14.07.2010 r., Kp 9/09, OTK-A 2010, nr 6, poz. 59; wyrok TK z 13.09.2011 r., P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 77; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 241; A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 140).

Konsekwentnie należy przyjąć, że naruszenie przez organ planistyczny owych „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” będzie równoznaczne z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Analizując charakter dokonanej zmiany polegającej na wyeliminowaniu możliwość lokalizacji na terenie 3MN niezależnych wolnostojących budynków usługowych należy stwierdzić, że miała ona charakter istotny. Choć poniekąd słusznie organ podnosi, że zmiana polegała na wykreśleniu z tekstu planu jedynie kilku słów, to jednak podkreślić należy, że taka niewielka (pod względem

redakcyjnym) zmiana doprowadziła do istotnej modyfikacji w zakresie przeznaczenia terenu. O ile w zaskarżonej uchwale określono je jako mieszkaniowe jednorodzinne (§ 5 ust. 2 pkt 1) i w obecnym brzmieniu należy uznać taką kwalifikację za prawidłową, to przed wprowadzeniem modyfikacji deklarowane przeznaczenie nie odpowiadało rzeczywistości. W celu dopuszczenia na analizowanym obszarze lokalizowania usług w postaci wolnostojących budynków usługowych, Rada winna ustalić przeznaczenie „mieszane”: mieszkaniowo-usługowe (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1873/20).

Zmiana ta nie miała przy tym charakteru indywidualnego i nie nastąpiła w odniesieniu do pojedynczej działki, lecz do całego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Modyfikacja ta nie została też wprowadzona na skutek uwag z zainteresowanych właścicieli poszczególnych nieruchomości objętych Planem, lecz w wyniku realizacji uprawnień nadzorczych.

W ocenie Sądu prowadzi to do wniosku, że wprowadzenie omawianej zmiany wymagało częściowego ponowienia odnośnych czynności procedury planistycznej, tj. przynajmniej ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu Planu. Nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w uzasadnieniu uchwały, że zakres wprowadzonych zmian ma charakter jedynie „porządkujący oraz częściowo naprawiający oczywistą omyłkę redakcyjną”

Należy w tym miejscu przywołać stanowisko utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl którego interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Jeżeli są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, jako takie mogą być uwzględniane w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p., tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. A zatem, przy ocenie tej niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron (por. np.

wyroki NSA: z 02.06.2016 r., II OSK 2360/14; z 01.07.2010 r., II OSK 905/10 – CBOSA).

Kryteria te znajdują zastosowanie odpowiednio do zmian następujących na skutek uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody. W sprawie niniejszej modyfikacja postanowień planu nie ma charakteru indywidualnego, dotyczy nie poszczególnych działek, lecz całego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ewidentnie wprowadzona zmiana nie leży w interesie tych właścicieli działek, którzy byliby zainteresowani lokalizowaniem wolnostojących budynków usługowych. Zaniechanie organu pozbawiło ich możliwości kwestionowania zmian w formie uwag do projektu.

Uchybienia polegające na niepowtórzeniu w niezbędnym zakresie czynności procedury planistycznej nie może usprawiedliwiać przekonanie organu (niezależnie od jego zasadności), że wprowadzoną zmianą doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa (ergo: ewentualnie wniesiona uwaga do ponownie wyłożonego projektu planu i tak nie mogłaby zostać rozpatrzona pozytywnie). Przy ocenie konieczności ewentualnego ponowienia czynności planistycznych nie mają znaczenia wola ani przekonanie organu co do zasadności, celowości, a nawet dopuszczalności zmiany wcześniej przyjętego rozwiązania planistycznego. Organ planistyczny nie może antycypować treści ewentualnych uwag, ani sposobu ich rozpatrzenia (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 935/19, CBOSA).

W świetle przywołanego wyżej art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego może spowodować nieważność tego planu "w całości lub części". O zakresie zaistniałej nieważności decydują okoliczności konkretnej sprawy. Chodzi tu zwłaszcza o ewentualność zidentyfikowania w konkretnym przypadku wystąpienia tylko ograniczonego możliwego wpływu stwierdzonego naruszenia na treść uchwalonego planu miejscowego – wpływu obejmującego swym zakresem jedynie określoną część lub fragment planu (zob. np. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że naruszenie procedury planistycznej nie skutkuje a limine stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Rozważyć bowiem należy, czy wskazane jest stwierdzenie nieważności planu jedynie w części dotyczącej tych terenów, co do których stwierdzono wadliwość. Rolą sądu jest wskazanie w jaki sposób wadliwości przy stanowieniu

"zapisów" planistycznych dotyczących części terenów wpłynęły na dezintegrację "zapisów" dotyczących pozostałych terenów. Rozważając tę kwestię należy wziąć pod uwagę rozmiar i rangę naruszeń (procedury) oraz dokonać oceny tego, czy zmiany wprowadzone do projektu planu, odnośnie których nie ponowiono procedury planistycznej po jego wyłożeniu są na tyle obszerne i ściśle związane z przeważającą częścią ustaleń planu, że nie jest możliwym wyeliminowanie jedynie zapisów dotyczących zmian wprowadzonych bez zachowania procedury planistycznej i naruszających zasady sporządzania planu, tak by zakres pozostawionych postanowień planu mógł w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów, a także czy pozostawienie w mocy pozostałych postanowień planu miejscowego, nie uczyni go nieczytelnym bądź niekompletnym (por. wyr. NSA z 23 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1281/11; z 02 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 - CBOSA).

Sąd, mając na uwadze charakter wprowadzonej zmiany oraz treść miejscowego planu uznał, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Zdaniem składu orzekającego fragmentaryczne stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, ograniczone jedynie do terenu 3.MN, prowadziłoby do istotnej ułomności i niekompletności aktu. Należy tu mieć na uwadze, że wadliwość procedury dotknęła postanowienia dotyczącego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, który to teren stanowi większość obszaru objętego uchwałą. Jest to teren najistotniejszy pod względem ustaleń planu dotyczących kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Poza nim na obszarze planu znajdują się jedynie tereny rolne (których użytkowanie ustalono w sposób dotychczasowy), tereny wód powierzchniowych śródlądowych oraz tereny drogi publicznej klasy lokalnej. Pozostały obszar objęty planem stanowią więc tereny, na których co do zasady nie przewiduje się lokalizacji zabudowy. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano przy tym, że głównym celem sporządzenia projektu jest m. in. przekształcenie i uporządkowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowanie terenów niezagospodarowanych – wyeliminowanie postanowień dotyczących terenu 3.MN ten cel by zniweczyło.

Mając powyższe rozważania na uwadze, Sąd stwierdził nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (pkt 1 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie należne pełnomocnikowi skarżącego, ustalone według stawek minimalnych zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk

st. sekretarz sądowy