

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 12 marca 2025 r.
Sygn. akt IV SA/Po 985/24

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska Ponieca
/3004073/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 marca 2025 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 12 marca 2025 r. wraz z uzasadnieniem.

Justyna Hołubińska-Matela
Specjalista

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)
	Sędzia	WSA Monika Świerczak
	Sędzia	WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Iwona Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Ponieca
z dnia 28 lutego 2024 r. nr LV/453/2024
w sprawie uchYLENIA zmiany planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy
Poniec, obejmującego działkę nr ewid. 14/9 we wsi Sarbinowo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Rady Miejskiej Ponieca na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Holińska-Matela
Specjalista



UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Ponieca Nr LV/453/2024 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie uchylenia zmiany planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Poniec, obejmującego działkę nr ewid. 14/9 we wsi Sarbinowo.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) Wojewoda zaskarżył w całości powyższą uchwałę i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Podstawę prawną podjętej Uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej „u.s.g.”) i art. 14 ust.8, art.17, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), zwanej dalej: „u.p.z.p.” Zdaniem Wojewody analiza treści przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że nie można z nich wywieść podstawy prawnej dla podjęcia przez Radę Miejską Ponieca uchwały w sprawie częściowego uchylenia uchwały w sprawie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda wskazał, że przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., stanowią podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żaden z ww. przepisów upoważniając radę gminy wyłącznie do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany) nie daje zarazem żadnych podstaw prawnych do uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem Skarżącego, co prawda ustawa o samorządzie gminnym zawiera katalog zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może stanowić on wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiąco-kontrolnego gminy, bowiem jest on ogólną normą kompetencyjną wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym. Przyjęte przez organ planistyczny rozwiązanie należy zatem uznać za niedopuszczalne. Podkreślenia wymaga przy tym okoliczność, że w uzasadnieniu do uchwały w sprawie uchylenia zmiany planu Rada nie wykazała zaistnienia szczególnej potrzeby takiego działania, ograniczyła się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że na skutek zmiany sytuacji faktycznej

terenu, obowiązujący plan miejscowy dla części obszaru stał się nieaktualny oraz powołała się na wyrok NSA z 19 czerwca 2012r., II OSK 852/12 oraz wyroki sądów wojewódzkich. Wojewoda wskazał, że zawarty w art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zwrot normatywny: "może uwzględnić skargę w całości" oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy "załatwienia sprawy". Zawsze forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić. Z tego względu, na gruncie konstytucyjnej zasady praworządności, nie można przyjąć, że rada gminy ma kompetencję, aby w trybie autokontroli uwzględnić skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Dalej wskazano, że tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 u.p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących przy tym możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania. W przypadku Uchwały Rady Gminy i Miasta Odolanów należy uznać, że brak aktualności uchwały w sprawie planu nie może stanowić podstawy do podjęcia działań w trybie art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób pełny i kompleksowy regulują kwestie aktualizowania aktów planistycznych stosownie do zmieniających się uwarunkowań faktycznych zagospodarowania przestrzennego - w sposób przewidziany w art. 32 ust. 2 u.p.z.p. bądź w drodze nowelizacji planu, polegającej na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzonymi na podstawie art. 27 up.z.p., ewentualnie w trybie sporządzenia nowego planu (art. 14 u.p.z.p.). Nie bez znaczenia pozostaje również systemowy charakter aktu planistycznego jakim jest plan miejscowy. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zaledwie ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego.

Podsumowując, Wojewoda stwierdził, że przyjęte w uchwale Rady Miejskiej Ponieca regulacje świadczą o nadużyciu przysługującego gminie władztwa planistycznego. Wyraźne unormowanie kompetencji organów gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie pozwala bowiem na konstruowanie w drodze wykładni rozszerzającej takich uprawnień, które dotyczą materii niewymienionych w przepisach omawianej ustawy. Z konstytucyjnej

zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2), jak również zasady legalizmu (art. 7) wynika nakaz, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać.

Rada Miejska Ponieca w odpowiedzi na skargę Wojewody wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, że zmiana albo nawet uchwalenie planu ma inne skutki od uchylecia planu. Zmiana planu oznacza zastąpienie pewnych uregulowań planu innymi albo usunięcie pewnych zapisów, ale wewnątrz danego aktu prawnego. Całkowite uchycienie danej uchwały nie można więc traktować jako zmiany planu. Trzeba sobie bowiem uzmysłwić, że zmiana planu lub jego uchwalenie rodzi określone konsekwencje co do funkcji i przeznaczenia terenu, jak również dalsze implikacje w postaci zmiany wartości gruntu, ograniczeń możliwości zabudowy i korzystania, tak samo zmiana planu. Należy więc wówczas przeprowadzić procedurę planistyczną, aby mieszkańcy i właściciele terenów mogli np. zgłosić uwagi i zastrzeżenia. Natomiast samo uchycenie planu polega na powrocie terenu do ogólnych zapisów ustawy o planowaniu przestrzennym. Po drugie, samo uchwalenie planów nie jest obowiązkowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone między innymi art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1267) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935, dalej "P.p.s.a."), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 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.

Jednocześnie 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

Sygn. akt IV SA/Po 985/24

podstawą prawną. Sąd obowiązany jest zatem dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji także wtedy, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze.

Przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Wojewoda Wielkopolski uczynił uchwałę Rady Miejskiej Ponieca Nr LV/453/2024 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie uchylecia zmiany planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Poniec, obejmującego działkę nr ewid. 14/9 we wsi Sarbinowo, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 14 marca 2024 r. pod poz. 2892. Z treści zaskarżonej Uchwały wynika, że Rada Miejska uchyliła uchwałę Nr XII/55/99 Rady Miejskiej w Poniecu z dnia 28 maja 1999 r. w sprawie zmiany planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Poniec, obejmującego działkę nr ewid. 14/9 we wsi Sarbinowo (Dz.U. Województwa Wielkopolskiego z 1999 r., Nr 49, poz. 1071) - (§ 1 Uchwały).

Podstawę prawną podjętej Uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej „u.s.g.”) i art. 14 ust. 8, art. 17, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), zwanej dalej: „u.p.z.p.” Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

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 skrzepowany 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, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności chociażby w części, wobec czego

Sygn. akt IV SA/Po 985/24

władny był zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody Wielkopolskiego z 18 listopada 2024 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Jak wskazuje analiza wniesionej skargi oraz odpowiedzi organu na skargę istota sporu sprowadza się do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy Rada Miejska ma kompetencję do uchylenia zmiany obowiązującego planu zagospodarowania w części dotyczącej jedynie jednej działki objętej planem miejscowym.

Wyjaśnienia przy tym wymaga, że działanie Rady, która podjęła Uchwałę o uchyleniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części, w niniejszej sprawie, nie było podyktowane wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (a więc nie podlegało ocenie, pod kątem ewentualnego skorzystania z uprawnień autokontrolnych), jak również nie zostało wywołane zmianami ustawowymi, wymuszającymi ingerencję w treść obowiązującego planu.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu Uchwały uchylającej zmianę planu miejscowego dla części obszaru, przeprowadzona analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Poniec doprowadziła Radę do wniosku, że plan miejscowy z 28 maja 1999 r. stał się nieaktualny, został bowiem sporządzony w oparciu o nieobowiązujące już przepisy. W następstwie uchylenia zmiany planu przeznaczenie terenów, jak również pozostałe ustalenia planu nie będą miały zastosowania, wyłączając ustalenia wynikające z przepisów odrębnych. Dalej Gmina uzasadniała, że uchylenie planu w odróżnieniu od jego zmiany oznacza definitywne wyeliminowanie jego treści z obrotu prawnego, jest więc różne od zmiany planu uregulowanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Odwołując się do treści art. 14 u.p.z.p. organ wnioskował, że ustawodawca co do zasady nie przewidział na danym terenie obowiązku sporządzenia planu i powierzył tą decyzję w ramach władztwa planistycznego danej gminie. Zdaniem organu, prócz uchwał przewidzianych w ustawie o uchwalaniu i zmianie planu nie jest wykluczone, aby gmina w ramach swojego władztwa planistycznego uchyliła porządek określony planem.

W powyższych okolicznościach jako zmianę w rozumieniu przepisu art. 27 u.p.z.p. należy traktować taką sytuację, gdy ustalenia obowiązującego planu

miejscowego mają zostać zastąpione innymi unormowaniami w miejsce dotychczas obowiązujących. Innymi słowy pojęcie "zmiany" dotyczy merytorycznej zmiany regulacji stanowiących miejscową normę prawa czy poprzez zastąpienie jej inną normą czy też poprzez usunięcie, lecz w ramach zachowanej systematyki aktu prawa. W konsekwencji zachowaniu podlega sam akt normatywny, jedynie z innymi regulacjami w porównaniu do aktu sprzed tej zmiany. Natomiast uchylenie planu miejscowego oznacza definitywne usunięcie tych norm z obowiązującego systemu prawa, nie zaś zastąpienie inną normą prawa.

Sądowi rozpoznającemu niniejszą sprawę znane są stanowiska orzecznictwa i doktryny, zgodnie z którymi skoro gmina dysponuje autonomią wynikającą z przysługującego jej władztwa planistycznego, to – przy braku regulacji ustawowej – nie można gminie takiego uchylenia uchwały zabronić. Nadto, zasada samodzielności planistycznej gminy i będąca jej elementem zasada fakultatywności uchwalania planu miejscowego skłaniają do przyjęcia tezy, że skoro rada gminy może plan uchwalić, to nie ma przeszkód, by plan uchylili (A. Brzezińska-Rawa „Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne” Toruń 2019, str. 253 i nast. i przywołane tam orzecznictwo w tym wyr. NSA z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 852/12; A. Ostrowska „Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” Wyd. UMC-S Lublin 2020, str. 176 i nast.; wyr. NSA z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2116/20, CBOSA).

W okolicznościach niniejszej sprawy, zwłaszcza gdy przyczyną podjęcia zaskarżonej Uchwały uchylającej plan miejscowy w części co do fragmentu terenu objętego planem, stała się nieaktualność postanowień planu miejscowego, Sąd stanął na stanowisku, że przyjęcie zaskarżonej Uchwały w sposób istotny narusza prawo, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały Nr LV/453/2024 Rady Miejskiej Ponieca z 28 lutego 2024 r. Sąd podziela zatem stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyrokach z dnia 13 lutego 2025 r. (sygn. akt II SA/Po 819/24, II SA/Po 820/24 i IV SA/Po 821/24 CBOSA) oraz z dnia 19 lutego 2025 r. (sygn. akt IV SA/Po 980/24 CBOSA).

Zdaniem Sądu prowadzenie polityki przestrzennej gminy stanowi sferę przysługującego jej władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), to jednak jest ono poddane ograniczeniom ustawowym, dotyczącym nie tylko wynikających z art. 1 ust.

2 zasad, jakie gmina musi uwzględniać w ramach kształtowania przestrzeni, ale również formy, jaka musi być dochowana przy korzystaniu z przysługującego władztwa. W szczególności polityka przestrzenna gminy jest realizowana (przynajmniej do stycznia 2026 r.) poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a następnie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zasadą wynikającą z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostaje przy tym, że podstawowym aktem planistycznym, który kształtuje prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na terenie gminy pozostaje plan miejscowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.), a jedynie w drodze wyjątku, gdy nie został on uchwalony, zagospodarowanie nieruchomości jest dopuszczalne w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.).

Uzupełniając argumentację, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę zauważa, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową regulację dotyczącą wymaganej treści planu miejscowego, trybu jego przygotowania, uchwalania i zmiany (art. 14, 15, 17, 18, 19, 20, 27 u.p.z.p.). Ustawodawca w sposób wyraźny unormował przypadki kiedy akt planistyczny przestaje obowiązywać wskutek stwierdzenia jego nieważności lub uchwalenia nowego planu (art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1 u.p.z.p.). W świetle wymienionych przepisów wyraźne jest oddzielenie kompetencji organów gminy w zakresie sporządzania, uchwalania i zmiany planów miejscowych od kompetencji organów nadzoru oraz sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności oraz stwierdzania ich nieważności.

Konieczne jest ponadto odniesienie się do przepisu art. 34 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym, wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Z wymienionego przepisu wynika, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden plan miejscowy, przy czym uchwalony późniejszy plan miejscowy uchyla plan wcześniejszy. Przy czym, regulacja art. 34 u.p.z.p. nie dotyczy sytuacji, w których nowe ustalenia planistyczne wprowadzane są w zakresie nowelizacji (zmiany) planu miejscowego, gdyż w takim przypadku nowelizacja polega na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzanymi w wyniku zmian. Przepis ten potwierdza natomiast, że dopuszczalne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego

obowiązuje już plan miejscowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Zmierając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym - jak w niniejszej sprawie - prawodawca gminny ma więc do wyboru podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p.) bądź uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego.

Sama procedura uchwalania planów miejscowym jest uporządkowana, przy czym – co warto podkreślić z punktu widzenia niniejszej sprawy – zgodnie z art. 27 ustawy zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Przepis powyższy wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego wymagane jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci. Innymi słowy, celem art. 27 u.p.z.p. jest zapobieżenie ewentualnym próbom obejścia rygorystycznych przepisów procedury planistycznej w drodze zmiany dwóch szczególnych aktów planowania przestrzennego. Ustawodawca wprost przewiduje, że każda zmiana planu miejscowego wymaga zachowania trybu uchwalania danego aktu, poczynając od zainicjowania procedury w drodze podjęcia uchwały intencyjnej na wniosek uprawnionego podmiotu, przez realizację szczególnych obowiązków informacyjnych, zapewnienie partycypacji społecznej (konsultacje społeczne), współdziałanie z organami opiniującymi i uzgadniającymi projekt, wprowadzanie zmian do projektu, podjęcie właściwej uchwały przez radę gminy, po doręczeniu wojewodzie uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych w celu oceny legalności aktu i ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1501/15, CBOSA).

Równocześnie, jak to już wskazano powyżej, jako zmianę w rozumieniu przepisu art. 27 u.p.z.p. należy traktować taką sytuację, gdy ustalenia obowiązującego planu miejscowego mają zostać zastąpione innymi unormowaniami w miejsce dotychczas obowiązujących. Innymi słowy pojęcie „zmiany” dotyczy merytorycznej zmiany regulacji stanowiących miejscową normę prawa czy poprzez zastąpienie jej inną normą czy też poprzez usunięcie, lecz w ramach zachowanej systematyki aktu prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1956/20, CBOSA). "Zmiana planu jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go

całkiem nowym aktem" (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzennego. Komentarz, pod red. z. Niewiadomskiego, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 279 i 313).

W tym miejscu wskazać pozostaje, iż uchylenie istniejącego planu miejscowego w ograniczonym zakresie – co miało miejsce w niniejszej sprawie – stanowi w ocenie Sądu w istocie zmianę obecnie istniejącego planu miejscowego dla tego terenu, gdyż *de facto* podjętą uchwałą dokonano zmiany w istniejącym planie miejscowy zagospodarowania przestrzennego dla pojedynczej działki. Mając na względzie przytoczone powyżej rozważania, w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosowniej procedury, zgodnie z art. 27 ustawy. W istocie bowiem skarżoną Uchwałą, w której orzeczono o uchyleniu istniejącej uchwały dotyczącej zmiany planu miejscowego dla określonego terenu spowodowano jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej Uchwały przeprowadzeniem stosowniej procedury w tym zakresie.

Podnieść w tym miejscu należy, iż nie do zaakceptowania jest pogląd organu, iż skarżona Uchwała nie stanowi zmiany istniejącego planu miejscowego lecz jest jego wyeliminowaniem z uwagi na nieadekwatność rozwiązań w stosunku do obecnie istniejącego stanu faktycznego. Jak powyżej wskazano, w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano generalnie uprawnienie gminy do kształtowania polityki przestrzennej na terenie swojej właściwości, jako przejawu zagwarantowanej Konstytucją suwerenności w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej również. Stąd to do wyłącznej kompetencji rady gminy – poza wyjątkami szczegółowo wyartykułowanych w ustawie – należy kompetencja w zakresie kształtowania charakteru obszarów położonych na jej terenie. Stosownie bowiem do art. 32 ust. 2 zd. 2 u.p.z.p. to rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27. W sytuacji, gdzie Rada Miejska doszła do przekonania, iż postanowienia planu miejscowego są nieaktualne, nie jest ona jednak uprawniona do uchylenia pojedynczych postanowień obowiązującego planu miejscowego, jak to uczyniono w rozpoznawanej sprawie, lecz do przeprowadzenia procedury określonej w art. 27 ustawy. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 06 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 290/08, CBOSA, stwierdzenie nieaktualności planu jest efektem samodzielnej oceny gminy, iż przyjęte przez radę i obowiązujące na terenie gminy akty kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej są nieadekwatne do

istniejących uwarunkowań faktycznych, a w konsekwencji nie są w przyjętym kształcie instrumentami zapewniającymi prawidłowe prowadzenie polityki przestrzennej, redefiniowanej przez radę gminy w związku z zaistniałymi okolicznościami. Skoro zatem z uwagi na zastrzeżenia właściciela działki Rada doszła do przekonania, że zapisane w planie wymagania nie odpowiadają już dzisiejszym warunkom, powinna dokonać redefinicji postanowień tam istniejących w ramach posiadanej samodzielności planistycznej i wówczas podjąć działania zmierzające do zmiany w tym zakresie obecnie obowiązującego planu miejscowego.

Takie stanowisko wyraził także NSA w wyroku z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3495/18 (dostępny CBOSA), który stwierdził, że regulacje ustawowe pozwalają gminie aktualizować akty planistyczne stosownie do zmieniających się uwarunkowań faktycznych zagospodarowania przestrzennego, w sposób przewidziany w art. 32 ust. 2 u.p.z.p. bądź w drodze nowelizacji planu, polegającej na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzonymi na podstawie art. 27 u.p.z.p., ewentualnie w trybie sporządzenia nowego planu (art. 14 u.p.z.p.).

Wyraźne unormowanie kompetencji organów gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie pozwala na konstruowanie w drodze wykładni rozszerzającej takich uprawnień, które dotyczą materii niewymienionych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak podkreślał NSA z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2), jak również zasady legalizmu (art. 7) wynika nakaz, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać.

Dodatkowo zwrócić należy także uwagę na niekonsekwencję w stanowisku prezentowanym przez organ, bowiem prezentuje ona pogląd, iż uchylenie planu miejscowego nie wymaga od rady gminy/miasta żadnej procedury, podczas gdy w podstawie prawnej skarżonej Uchwały powołano jednakże art. 20 ustawy, który określa wymogi uchwalania przez radę gminy planu miejscowego. Skoro zatem jak wskazano w odpowiedzi na skargę brak jest regulacji dotyczącej uchylenia istniejącego planu miejscowego, to wobec powyższego niekonsekwentne jest powoływanie przez radę w podstawie prawnej przepisu regulującego uchwalanie planu miejscowego, skoro podjęta uchwała nie stanowiła o uchwalaniu planu miejscowego lecz o jego uchyleniu w odniesieniu do określonej działki geodezyjnie wydzielonej.

Finalnie wskazać należy również na skutki, jakie niesie ze sobą działanie Rady – otóż uchylene takie postanowień planu miejscowego, powoduje, że zagospodarowanie określonych terenów będzie możliwe na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Dochodzi tym samym do odejścia od zasady, zgodnie z którą aktem planistycznym, który kształtuje politykę przestrzenną pozostaje plan miejscowy, a zagospodarowanie działki odbywa się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Taki sposób korzystanie z władztwa planistycznego gminy obniża poziom ochrony prawnej, gdyż w szczególności ogranicza możliwość zapewnienia partycypacji społecznej w procedurze planistycznej oraz może niekiedy prowadzić do zniwelowania prowadzonej polityki przestrzennej.

Jednocześnie prowadzić może do naruszenia wynikających z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych, czy wymagań ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, zasad kształtowania przestrzeni publicznych i dalszych wskazanych w tych przepisach, które w sposób bardziej szczegółowy i wszechstronny niż decyzja o warunkach zabudowy określają wymagania zagospodarowania przestrzennego.

Słusznie zatem zauważa Wojewoda w niniejszej sprawie, że to plan miejscowy jest podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego, a decyzje o warunkach zabudowy wydawane są na zasadzie wyjątku, gdy brak jest uchwalonego planu miejscowego, skoro zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Nadto na podstawie art. 62 ust. 1 – 3 u.p.z.p. postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy organ administracji może zawiesić w sytuacji podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z 14 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1503/06; z 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1355/10; CBOSA).

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w całości, jak orzekł w punkcie 1 wyroku.

Sygn. akt IV SA/Po 985/24

O kosztach postępowania sądowego (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. i art. 205 § 2 P.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika 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

Justyna Hołyńska-Matela
Specjalista

