



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2695

### WYROK NR II SA/WR 332/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska Sędzia WSA Ewa Kamieniecka
Protokolant:	sekretarz sądowy Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 października 2020 r.  
sprawy ze skarg K. Ś. i PSG Deweloper Sp. z o.o. Sp. k. z/s  
w Trzebnicy  
na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy  
z dnia 30 września 2016 r. nr XX/214/16  
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
dla terenów w rejonie ul. Oleśnickiej i ul. Czereśniowej w Trzebnicy

**I. stwierdza nieważność § 9 pkt 1 lit. h tiret drugie zaskarżonej uchwały;**

**II. oddala skargi w zakresie § 10 ust. 1 lit. b i lit. k zaskarżonej uchwały;**

**III. zasądza od Gminy Trzebnica na rzecz K.Ś. kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) oraz na rzecz PSG Deweloper Sp. z o.o. Sp.k. z/s w Trzebnicy kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 września 2016 r. (nr XX/214/16) Rada Miejska w Trzebnicy (dalej jako „rada miejska”) uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w rejonie ul. Oleśnickiej i Czereśniowej w Trzebnicy (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2016 r., poz. 4867) – dalej jako „mpzp”.

Skargę na tę uchwałę, po uprzednim wezwaniu rady miejskiej do usunięcia naruszenia prawa, wniósł K.Ś. (dalej jako „skarżący”), zarzucając istotne naruszenia prawa, to jest:

a) art. 1 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy, z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.) – dalej jako „upzp”, poprzez określenie wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu z naruszeniem wartości i zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz naruszających zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

b) art. 28 ust. 1 zw. z art. 6 ust. 2 upzp, poprzez uchwalenie zmiany wskaźników zabudowy oraz zmiany przeznaczenia (na intensywną zabudowę wielorodzinną) dla terenów, dla których znacznie wcześniej zostały wydane decyzje o pozwoleniu na budowę budynków jednorodzinnych (które są w trakcie budowy i na ukończeniu), co powoduje iż podniesienie tych wskaźników i zmiana przeznaczenia dla tych terenów jest całkowicie bezcelowa.

W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności mpzp w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu zarzutów skarżący podniósł, że nieruchomość będąca jego własnością, oznaczona jako działka nr 28/2 AM-38, obręb Trzebnica, położona jest na terenie objętym mpzp, który to narusza interes prawny skarżącego (poprzez wprowadzone regulacje w zakresie terenów o symbolu 4MW). Tym samym posiada on legitymację do wniesienia niniejszej skargi.

Zdaniem skarżącego kwestionowany mpzp obok naruszenia prawa, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, ponieważ narusza jego uprawnienia w zakresie możliwości przyszłej zabudowy i rozbudowy należących do niego nieruchomości. Skarżący na swojej nieruchomości realizuje budowę domu jednorodzinnego, na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wspomniana decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana w oparciu o wcześniejszy plan miejscowy obowiązujący dla tego terenu, przyjęty uchwałą z dnia 14 listopada 2014 r. (nr LI/603/14) w sprawie planu miejscowego w rejonie ul. Oleśnickiej i Czereśniowej w Trzebnicy (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2014 r., poz. 5066), który przewidywał możliwość realizacji na nieruchomości skarżącego funkcję zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej (funkcja „1MW,MN”). Kwestionowany mpzp ogranicza funkcję nieruchomości wyłącznie do zabudowy wielorodzinnej oraz określa warunki i wskaźniki nowej zabudowy naruszające prawa nabyte skarżącego i zasady zabudowy terenów, których jest właścicielem. Nie sposób zaakceptować, że wokół działki nr 28/2 powstaną ogromne budynki mieszkaniowe wielorodzinne z parkingami podziemnymi, które spowodują przesłanianie i zacienianie budynku jednorodzinnego, mogą powodować zalewanie działki wodami opadowymi. Nie może być tak, że organy publiczne nie respektują wydanych ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, tylko działając w ramach tzw. władztwa planistycznego dokonują zmian, które nie tylko naruszają przepisy określające odległości pomiędzy budynkami w zakresie zacieniania i przesłaniania, ale naruszają prawa właścicieli nieruchomości w sposobie swobodnego zagospodarowania i korzystania z działki, dla której została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę. Organy nie wzięły pod uwagę, jak zwiększy się ruch na okolicznych drogach, które nie są przygotowane do obsługi takiej liczby mieszkańców.

Skarżący podniósł, że istotna zmiana pomiędzy planem z dnia 14 listopada 2014 r. a kwestionowanym mpzp pozostaje w sprzeczności z kluczową zasadą planowania i zagospodarowania przestrzennego odnoszącą się do konieczności ważenia interesu publicznego i prywatnego, w tym poszanowania prawa własności, ale przede wszystkim dążenia do ochrony istniejącego stanu przeznaczenia terenu. Rada miejska powinna uwzględnić wysokość zabudowy jaka dotychczas powstała w oparciu o dotychczas obowiązujący plan miejscowy.

Skargę, po uprzednim wezwaniu rady miejskiej do usunięcia naruszenia prawa, wniosła także PSG Deweloper sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Trzebnicy (dalej jako „skarżąca spółka”), zarzucając skarżonej uchwale istotne naruszenie:

1) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 14 ust. 5 upzp, poprzez istotne naruszenie zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania polegające na uchwaleniu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica pozwalającej na zmianę mpzp - tego samego dnia, co uchwalenie zmiany zaskarżonego planu;

2) art. 17 pkt 13 upzp, poprzez brak ponowienia uzgodnień oraz wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu na skutek uwzględnienia części uwag wniesionych do (wyłożonego do publicznego wglądu) projektu przedmiotowego planu miejscowego;

3) art. 2, art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 2 i 3 upzp, poprzez zróżnicowanie parametrów i wskaźników zabudowy dla terenów o symbolu 1MW, 2MW a terenami o symbolu 3MW i 4MW, sąsiadujących bezpośrednio ze sobą, co nie było podyktowane istniejącymi uwarunkowaniami tych terenów, a tym samym naruszone zostały zasady ładu przestrzennego i zasada proporcjonalności;

4) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 upzp, poprzez uchwalenie zmiany wskaźników zabudowy dla terenów, dla których zostały wydane decyzje o pozwoleniu na budowę, czyniąc fikcję z podniesienia wskaźników zabudowy dla tego obszaru;

5) art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290, ze zm.), poprzez ustalenie w § 9 pkt 1 lit. d i § 10 pkt 1 lit. d mpzp - możliwości lokalizacji budynków zespolonych ze sobą bocznymi ścianami w dwóch lub więcej segmentach, co narusza regulacje Prawa budowlanego, jako że zabudowa bliźniacza, szeregowa lub grupowa właściwa jest tylko budynkom mieszkalnym jednorodinnym (art. 3 pkt 2a Prawa Budowlanego), a nie budynkom mieszkalnym wielorodzinnym;

6) art. 28 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 5 upzp oraz w zw. z art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.), poprzez uchwalenie mpzp na podstawie Prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w rejonie ul. Oleśnickiej i Czereśniowej w Trzebnicy, która została oparta o materiały źródłowe odnoszące się do uwarunkowań istniejących w województwie wielkopolskim;

7) art. 1 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 28 ust. 1 upzp, poprzez określenie wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu z naruszeniem wartości i zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz naruszających zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności mpzp w części dotyczącej terenów 1MW, 2MW, 3MW i 4MW oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Skarżąca spółka uzasadniła swój interes prawny przysługującym jej prawem własności i współwłasności nieruchomości oznaczonych jako działki nr 56 i nr 55, AM-38, obręb Trzebnica, położonych na terenie objętym kwestionowanym mpzp (tereny o symbolu 1MW i 2MW). W ocenie skarżącej spółki wprowadzone w mpzp regulacje w zakresie terenów o symbolu 1MW, 2 MW, 3MW, 4MW naruszają jej interes prawny. Plan miejscowy negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącej, ponieważ narusza jej uprawnienia (jako właściciela i inwestora) w zakresie możliwości zabudowy należących do niej nieruchomości. Skarżąca na wskazanych nieruchomościach realizuje przedsięwzięcia deweloperskie, polegające na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych, na podstawie ostatecznych pozwoleń budowlanych wydanych w oparciu o poprzedni plan miejscowy.

W skardze zarzucono przede wszystkim istotne naruszenie procedury sporządzania planu, poprzez uchwalenie na jednej sesji zmiany obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzebnica oraz kwestionowanego mpzp. Takie postępowanie narusza art. 9 ust. 4 i art. 14 ust. 5 upzp w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności mpzp, co znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, które powołała skarżąca (m.in. wyroki NSA: z dnia

25 listopada 2011 r. II OSK 1974/11; z dnia 22 grudnia 2011 r. II OSK 2102/11; z dnia 27 czerwca 2013 r. II OSK 221/13; z dnia 17 listopada 2016 r. II OSK 303/15).

Skarżąca spółka podniosła również, że dla terenów o symbolu 3MW i 4MW w większości dotychczas niezbudowanych, mpzp ustalił parametry nowej zabudowy, które naruszają ład przestrzenny. Wprowadzone parametry zabudowy spowodują powstanie zabudowy o bardzo zróżnicowanej formie oraz naruszają uprawnienia skarżącej oraz nabywców lokali w budynkach zrealizowanych na działkach nr 55 i 56, usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie z terenami o symbolu 3MW i 4MW. Naruszają także zasady planowania przestrzennego wyrażone w art. 1 ust. 2 upzp. Powyższe świadczy o nierównym potraktowaniu właścicieli nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie, które to rozróżnienie nie jest uzasadnione ani wymogami celu publicznego, ani naturalnymi warunkami (uwarunkowaniami) tego terenu. Zaznaczyć także należy, że wprowadzone uchwałą wskaźniki i parametry zabudowy mogą skutkować odstąpieniem przez nabywców lokali od zawartych tzw. umów deweloperskich, co będzie rodzić nie tylko straty finansowe, ale również skutki prawne. Z niejasnych względów mpzp różnicuje parametry i wskaźniki zabudowy pomiędzy terenami o symbolu 1MW, 2MW a terenami 3MW i 4MW. Intensywność zabudowy (maksymalna) dla terenów o symbolu 3MW i 4MW została ustalona na poziomie 3,0, zaś terenów o symbolu 1MW i 2MW - 2,5. Również wysokość dla terenów o symbolu 3MW i 4MW została zwiększona o 3 m względem terenów o symbolu 1MW i 2MW. Skarżąca spółka podkreśliła, że tereny te graniczą ze sobą, mają jedno przeznaczenie, zaś mpzp dokonuje „sztucznego” ich rozróżnienia poprzez ustalenie różnych maksymalnych wskaźników intensywności zabudowy i wysokości budynków, co narusza wymagania ładu przestrzennego i walory architektoniczne i krajobrazowe. Nie ulega wątpliwości, że tereny o jednym przeznaczeniu powinny tworzyć harmonijną całość oraz uwzględniać w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Tymczasem wprowadzone w mpzp nienaturalnie zróżnicowane parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów implikują powstawanie obiektów o przypadkowej i bardzo zróżnicowanej formie oraz wprowadzają chaos w zabudowie, co będzie mieć negatywny wpływ na ład przestrzenny dla tego terenu.

Skarżąca spółka zaznaczyła, że mpzp wprowadził niewspółmiernie dużą zmianę parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów dla tych samych terenów o funkcji wielomieszkaniowej w stosunku do parametrów określonych w poprzednim planie z 2014 r.:

1. Wysokość

- a) wysokość maksymalna budynków w planie z 2014 r. -12 m
- b) wysokość maksymalna budynków w mpzp - 18 m, zwiększenie parametru o 50%

2. Maksymalna intensywność zabudowy

- a) maksymalna intensywność zabudowy w planie z 2014 r. - 0,7
- b) maksymalna intensywność zabudowy w mpzp - 3,0, zwiększenie parametru o 330%.

Powyższe dotyczy również definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy wprowadzonej w mpzp w kontekście definicji zawartej w planie z 2014 r. Oczwistym jest więc to, że działania organów rodzą negatywne skutki dla obecnych oraz przyszłych właścicieli nieruchomości obejmującej sąsiadujące ze sobą tereny, oznaczone symbolem 1 MW i 2MW.

Skarżąca spółka zarzuciła też, że ustalona w § 9 pkt 1 lit. d i § 10 pkt 1 lit. d mpzp - możliwość lokalizacji budynków zespolonych ze sobą bocznymi ścianami w dwóch lub więcej segmentach narusza regulacje Prawa budowlanego. Zabudowa bliźniacza, szeregowa lub grupowa właściwa jest tylko budynkom mieszkalnym jednorodzinny (art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego), a nie budynkom mieszkalnym wielorodzinnym.

Skarżąca spółka podniosła również, że mpzp sporządzony został na podstawie nieaktualnej analizy aktualności zapisów studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu do przedmiotowego mpzp rada miejska wskazała, że na terenie miasta Trzebnica obecnie nie ma sporządzonej aktualnej analizy aktualności zapisów studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ze względu na stosunkowo krótki okres obowiązywania obecnego studium.

W skardze zarzucono ponadto naruszenie art. 17 pkt 13 upzp, bowiem w wyniku drugiego wyłożenia projektu mpzp, nie uwzględniono wniesionych uwag, a pomimo to wprowadzono zmiany w tekście mpzp w stosunku do projektu tekstu planu przedłożonego przy wyłożeniu do publicznego wglądu. Chodzi o zapis § 10 pkt 1 lit. b dotyczący przeznaczenia dopuszczalnego (w projekcie z wyłożenia przeznaczenie dopuszczalne dla terenu o symbolu 4MW obejmowało m.in. budynki gospodarcze, garażowe i gospodarczo - garażowe, z kolei w uchwalonym mpzp brak jest takiego przeznaczenia). Zmiany wprowadzono także w § 9 pkt 1 lit. h mpzp - w zakresie wysokości obiektów budowlanych innych niż budynki dla terenu o symbolu 3MW (w projekcie planu z drugiego wyłożenia ustalono, że dla terenów oznaczonych symbolami 3MW wysokość zabudowy nie może być wyższa niż 18 m, wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki - nie wyższa niż 15,0 m; zaś w uchwalonym dokumencie w tym samym punkcie § 9 pkt 1 lit. h dla terenu 3MW wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki została zwiększona do 18,0 m). Skarżąca spółka zaznaczyła, że przeznaczenie terenu stanowi podstawowy element planu miejscowego. Zmiana w tym zakresie wymagała przynajmniej powtórzenia wyłożenia do publicznego wglądu, celem zapoznania się przez społeczeństwo z wprowadzoną zmianą w zakresie przeznaczenia terenu.

W skardze spółka podniosła też, że pierwsze obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu mpzp informowało o możliwości składania uwag na piśmie w nieprzekraczalnym terminie do dnia 2 czerwca 2015 r. (zamiast do 2 czerwca 2016 r.) co mogło mieć wpływ na ilość złożonych uwag, a tym samym na końcową treść uchwały. Działania organów gminy spowodowały, że zostało ograniczone prawo do udziału społeczeństwa w procedurze tworzenia planu miejscowego.

Plan miejscowy został uchwalony na podstawie Prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w rejonie ul. Oleśnickiej i Czereśniowej w Trzebnicy, która została oparta o materiały źródłowe odnoszące się do uwarunkowań istniejących w województwie wielkopolskim: Małej retencji wodnej w Wielkopolsce i jej uwarunkowania; Ocenę wstępną jakości powietrza w Wielkopolsce; Rozwój rolnictwa i jego wpływ na gospodarkę przestrzenną Wielkopolski; Raport o stanie środowiska w Wielkopolsce. Nie sposób zatem uznać, że opracowanie to zostało sporządzone prawidłowo, skoro uwzględnia uwarunkowania dotyczące zupełnie innego regionu (województwa).

Rada miejska w odpowiedziach na skargi obu skarżących wniosła o oddalenie obu skarg stwierdzając, że w toku prac planistycznych i w samej treści mpzp nie doszło do naruszenia przepisów prawa i przekroczenia władztwa planistycznego. Zmiana studium nastąpiła wprawdzie na tej samej sesji rady co i zmiana planu, to jednak studium weszło do obrotu prawnego w dniu podjęcia uchwały, a zatem wcześniej niż skarżony mpzp. Rada miejska wyjaśniła również, że zarówno skarżący jak i skarżąca spółka mają możliwość niezakłóconego kontynuowania swoich inwestycji i korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym celem. Wskazała, że decyzja o zmianie dotychczas obowiązującego planu jest konsekwencją uwzględnienia tendencji inwestycyjnych na przedmiotowym obszarze, gdzie jednoznacznie dominuje zabudowa wielorodzinna. Różnice w parametrach zabudowy pomiędzy terenami 1MW i 2MW a terenami 3MW i 4MW wynikają z przyjętej koncepcji zabudowy schodkowej, która z założenia miała maleć w kierunku terenów zabudowy jednorodzinnej.

Postanowieniem z dnia 22 września 2017 r. Sąd w oparciu o art. 111 § 1 ppsa połączył sprawy z obu skarg w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą akt II SA/Wr 319/17.

Wyrokiem z dnia 22 września 2017 r. (sygn. II SA/Wr 319/17) Sąd stwierdził nieważność mpzp w całości. Sąd uwzględnił zarzut naruszenia art. 9 ust. 4 i art. 14 ust. 5 upzp. Sąd uznał, że istotnym zatem naruszeniem procedury sporządzania planu miejscowego jest naruszenie układu czasowego, a tym samym kolejności podejmowania aktów przesądzających o ładzie przestrzennym gminy, przez jednoczesne podjęcie uchwał w przedmiocie studium i planu miejscowego.

Wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2019 r. (sygn. II OSK 1981/18) Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej rady miejskiej, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania tutejszemu Sądowi. Sąd drugiej instancji stwierdził, że okoliczność równoległego prowadzenia prac planistycznych nad nowym studium i miejscowym planem nie może być uznana za istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z punktu widzenia zachowania

trybu uchwalania miejscowego planu istotne jest, by studium zostało uchwalone przed uchwaleniem miejscowego planu. Tylko wówczas możliwe jest bowiem dokonanie oceny zgodności miejscowego planu ze studium. W niniejszej sprawie warunek ten został spełniony. Studium uchwalone zostało przed uchwaleniem miejscowego planu, a w konsekwencji możliwe było dokonanie oceny zgodności planu ze studium. Skutkiem stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały byłaby konieczność powtórzenia procedury uchwalenia miejscowego planu, przy czym nie byłoby żadnych przeszkód, by gmina uchwaliła plan o identycznej treści. Tym samym, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie było w niniejszej sprawie podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej do Sądu I instancji uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ Sąd I instancji nie dokonał oceny zarzutów podniesionych w skargach koniecznym stało się uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Na rozprawie w dniu 10 września 2019 r. Sąd uwzględnił wniosek dowodowy skarżącej spółki na okoliczność treści projektu mpzp, z drugiego wyłożenia do publicznego wglądu w dniach od 16 sierpnia 2016 r. do 6 września 2016 r.

Wyrokiem z dnia 10 września 2019 r. (sygn. II SA/Wr 324/19) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej tereny o funkcji 3MW i 4MW, w pozostałym zakresie oddalając złożone skargi oraz zasądzając odrębnie na rzecz skarżących zwrot kosztów postępowania sądowego. Uzasadniając wyrok, Sąd wskazał, że treść projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 16 sierpnia 2016 r. do 6 września 2016 r. różni się w zakresie treści § 9 pkt 1 lit. h tiret drugie oraz § 10 pkt 1 lit. b od wersji uchwalonej przez radę miejską na sesji 30 września 2016 r., mimo że po drugim wyłożeniu organy gminy nie uwzględniły już żadnych uwag, ani też nie ponowiono w niezbędnym zakresie procedury planistycznej. W ocenie Sądu stwierdzone zmiany treściowe miały charakter istotny, gdyż wprowadzały generalne zmiany w zasadach zabudowy i zagospodarowania terenów o funkcji 3MW i 4MW, w związku z czym wymagały ponowienia procedury planistycznej, w tym z uwagi na możliwe naruszenie wprowadzonymi zmianami interesów osób trzecich, powtórnego wyłożenia projektu planu do wglądu.

Wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. II OSK 457/20) Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej rady miejskiej, uchylił pkt I, III i IV punkt zaskarżonego wyroku i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania tutejszemu Sądowi. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zmiana planu prowadząca jedynie do usunięcia wewnętrznej sprzeczności postanowień planu miejscowego (§ 10 pkt 1 lit. b, a § 10 pkt 1 lit. k) nie była zmianą dotychczasowej koncepcji planu, która w sposób znaczący zmieniła jego treść. Zdaniem NSA, nie była to zmiana istotna i nie wymagała powtórzenia w tym zakresie procedury planistycznej.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W myśl art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.) – dalej „usg” - każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Powyższy przepis przyznaje legitymację procesową do skarżenia uchwały lub zarządzenia z zakresu administracji publicznej każdemu, kogo prawa zostały naruszone. Chodzi tu zatem o powiązanie pomiędzy sferą praw jednostki a oddziaływującą na nią sferą regulacji prawnych wynikających z uchwały lub zarządzenia. Jeśli w wyniku regulacji zawartej w uchwale lub zarządzeniu dotychczasowa sfera praw jednostki dozna ograniczeń, to należy stwierdzić naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 usg, a więc uznać legitymację skarżącego do podjęcia środków ochrony swoich praw.

Zarówno skarżący jak i skarżąca spółka są właścicielami nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym zaskarżonym planem miejscowym (skarżący: działka nr 28/2 na terenie o funkcji 4MW; skarżąca spółka: działki nr 55 i nr 56 na terenie o funkcji 1MW i 2MW).

W jednym i drugim przypadku kwestionowany mpzp wprowadza zmiany paramentów dopuszczalnej zabudowy w stosunku do obowiązującego poprzednio planu miejscowego. Zmiany te postrzegane są przez skarżącego jak i przez skarżącą spółkę jako niekorzystne. Dodatkowo w przypadku skarżącego mpzp ogranicza dopuszczalną funkcję terenu z dotychczasowej jednorodzinnej i wielorodzinnej na wyłącznie wielorodzinną. Tym samym uznać należało, że postanowienia kwestionowanego mpzp naruszają interes prawny skarżącego oraz skarżącej spółki w rozumieniu art. 101 ust. 1 usg, przez co są oni uprawnieni do skarżenia uchwały.

Stosownie do art. 28 ust. 1 upzp podstawą stwierdzenia nieważności planu miejscowego może być wyłącznie istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów.

Kontrola sądowa zakwestionowanego mpzp wykazała, że w toku czynności opracowywania projektu planu miejscowego naruszono art. 17 pkt 13 upzp, w sposób polegający na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego poprzez brak ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Z powołanego przepisu wynika, że organ wykonawczy po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu i upływie okresu do wniesienia uwag, wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Jak trafnie podniosła skarżąca spółka treść projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 16 sierpnia 2016 r. do 6 września 2016 r. (było to drugie wyłożenie) różni się od wersji uchwalonej przez radę miejską na sesji w dniu 30 września 2016 r., mimo że po drugim wyłożeniu organy gminy nie uwzględniły już żadnych uwag, ani też nie ponowiono w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Konkretnie chodzi tu o treść przepisów § 9 pkt 1 lit. h tiret drugie oraz § 10 pkt 1 lit. b i lit. k zaskarżonej uchwały.

Zmiana postanowień planu w przypadku § 10 uchwały polegała na usunięciu wewnętrznej sprzeczności postanowień planu miejscowego, w zakresie zakazu zabudowy terenu 4MW, nie była zmianą koncepcji planu, wobec czego nie była istotna i nie wymagała powtórzenia w tym zakresie procedury planistycznej. W kwestii tej wypowiedział się w niniejszej sprawie Sąd II instancji i stanowisko to ma charakter wiążący zgodnie z art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a. Powołany przepis stanowi, że sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Natomiast przepis § 9 pkt 1 lit. h tiret drugie mpzp stanowi, że na terenie 3MW: „\*wysokość budynków: nie wyżej niż 18,0 m, \*wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki: nie wyżej niż 18,0 m”. Natomiast według projektu wyłożonego do publicznego wglądu maksymalna wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki wynosiła 15 m.

Treść projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 16 sierpnia 2016 r. do 6 września 2016 r. skarżąca spółka wykazała wnioskiem dowodowym uwzględnionym przez Sąd. Przedłożony przez skarżącą projekt planu wyłożonego wówczas do publicznego wglądu jest zresztą zgodny z treścią projektu udostępnionego w Biuletynie Informacji Publicznej jako załącznik do obwieszczenia o drugim wyłożeniu (<https://bip.trzebnica.pl/1731/arch672142015-mpzp-dla-terenow-w-rejonie-ul-olesnickiej-i-czeresniowej-w-trzebnicy.html>). Warto przy tym dodać, że w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczony jest również protokół z sesji rady miejskiej VII kadencji, na której uchwalono kwestionowany mpzp (<https://bip.trzebnica.pl/1748/449/protokoly.html>). Z protokołu wynika, że radni nie zgłaszali do projektu uchwały żadnych poprawek. Oznacza to, że zmiany do projektu planu zostały wprowadzone w krytycznym okresie z inicjatywy organu wykonawczego.

W ocenie Sądu opisane wyżej zmiany treściowe, jakich dokonano w projekcie planu w okresie pomiędzy drugim wyłożeniem projektu planu a jego uchwaleniem mają charakter istotny. Wprowadzają generalne zmiany w zasadach zabudowy terenów o funkcji 3MW, tak więc wymagały ponowienia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie. Wprawdzie art. 17 pkt 13 upzp stanowi *expressis verbis* jedynie o konieczności

ponowienia uzgodnień, jednak z uwagi na możliwe naruszenie wprowadzonymi zmianami interesów osób trzecich, uwzględniać nierzadko należy również konieczność powtórnego wyłożenia projektu planu do wglądu. Pod względem możliwych konsekwencji dla treści projektu planu czynność z art. 17 pkt 13 upzp niczym nie różni się od kompetencji organu stanowiącego wynikającej z art. 19 ust. 1 upzp. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że w gruncie rzeczy zakresy zastosowania art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 upzp częściowo się pokrywają (w zakresie uwzględnienia uwag), tak więc w jednym i w drugim przypadku może zaistnieć potrzeba ponowienia procedury planistycznej w szerszym zakresie (zob. np. motywy wyroku NSA z dnia 3 października 2008 r., II OSK 367/08). Sąd zwraca uwagę, że za rygorystycznym stosowaniem wskazanych wyżej regulacji przemawia potrzeba zapewnienia procedurze planistycznej niezbędnej jawności i przejrzystości, która zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 12 upzp musi być uwzględniana w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Pomimo zmiany projektu uchwały, w postaci wprowadzenia nowych wskaźników kształtowania zabudowy (inna wysokość) nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności o których mowa w art. 17 upzp, w tym nie ponowiono żadnych uzgodnień i nie wyłożono ponownie w ich wyniku projektu zmiany planu do publicznego wglądu.

Brak ponowienia procedury planistycznej w wyniku wprowadzenia zmian, mających wpływ na normatywną treść projektu, stanowi naruszenie art. 17 pkt 13 upzp i zdaniem Sądu jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy.

Wprowadzenie zmian w § 9 pkt 1 lit. h tiret drugie mpzp dotyczących zasad zabudowy terenu o funkcji 3MW już po wyłożeniu projektu do wglądu i bez ponowienia procedury stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp. W konsekwencji naruszenie to rodzi skutek w postaci nieważności § 9 pkt 1 lit. h tiret drugie zaskarżonej uchwały. Z uwagi na rodzaj i charakter wprowadzonych zmian taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia procedury planistycznej a zarazem do zapewnienia skuteczności kontroli sądownoadministracyjnej.

Należy jeszcze wyjaśnić kwestię pozostałych zarzutów skargi. Przedmiotowa sprawa, jak już wyżej podano, była przedmiotem kontroli Sądu na rozprawie w dniu 10 września 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 324/19. Wskazane orzeczenie jest prawomocne co do punktu drugiego „dalej idące skargi oddała”. W wyroku tym, Sąd wskazał, że nieskuteczne są zarzuty dotyczące m. in. dokonania przez organ wykonawczy oceny aktualności studium i planów miejscowych obowiązujących na terenie gminy Trzebnica, omyłkowego oznaczenia roku na ogłoszeniu o pierwszym wyłożeniu projektu, kwestionowania treści prognozy oddziaływania na środowisko, kwestionowania legalności różnic w parametrach zabudowy pomiędzy terenami 1MW i 2MW, a terenami 3MW i 4MW.

Zgodnie z art. 153 ppsa, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Ponadto przepis art. 153 ppsa posiada charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że ani organ administracji publicznej, ani sąd orzekając ponownie w sprawie, nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu, gdyż są nimi związane.

Ponadto należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. II OSK 457/20) stwierdził, że zmiana planu prowadząca jedynie do usunięcia wewnętrznej sprzeczności postanowień planu miejscowego (§ 10 pkt 1 lit. b, a § 10 pkt 1 lit. k zaskarżonej uchwały) nie była zmianą dotychczasowej koncepcji planu, która w sposób znaczący zmieniła jego treść. Zdaniem NSA, nie była to zmiana istotna i nie wymagała powtórzenia w tym zakresie procedury planistycznej.

Odnosząc się do wniosku skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w całości, zdaniem Sądu takie orzeczenie stanowiłoby reakcję nadmierną w stosunku do wagi naruszenia prawa. Jednocześnie Sąd stwierdził, że przepisy uchwały naruszające prawo nie mają istotnego wpływu na pozostałą regulację zawartą w kontrolowanym akcie, a ich eliminacja pozwala na spełnienie celu kontroli sądowej jakim jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. Uprawnienie sądu do wydania orzeczenia stwierdzającego



nieważność uchwały w części wynika zaś wprost z art. 147 § 1 p.p.s.a., jak również Sąd nie jest związany ani zarzutami ani wnioskami skargi, co wprost wynika z art. 134 § 1 p.p.s.a.

Sąd orzekający stoi na stanowisku, że tylko wadliwe zapisy, które dezintegrują postanowienia całego aktu prawa miejscowego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części tego aktu (por. analogicznie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11 oraz z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13.). Stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce wówczas, gdy stwierdzane naruszenia odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia tylko części zapisów uchwały, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, jeżeli część niewadliwa może prawidłowo funkcjonować w obrocie prawnym.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu stwierdzenie nieważności § 9 pkt 1 lit. h zaskarżonej uchwały nie dezintegruje wszystkich zapisów zaskarżonej uchwały, zatem stosownie do art. 147 § 1 ppsa Sąd orzekł jak w punkcie I wyroku.

Sąd orzekający będąc na podstawie art. 190 ppsa związany wykładnią prawa dokonaną przez Naczelnego Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. II OSK 457/20, w punkcie II wyroku oddalił skargę w zakresie § 10 pkt 1 lit. b i lit. k zaskarżonej uchwały.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ppsa, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącej spółki.