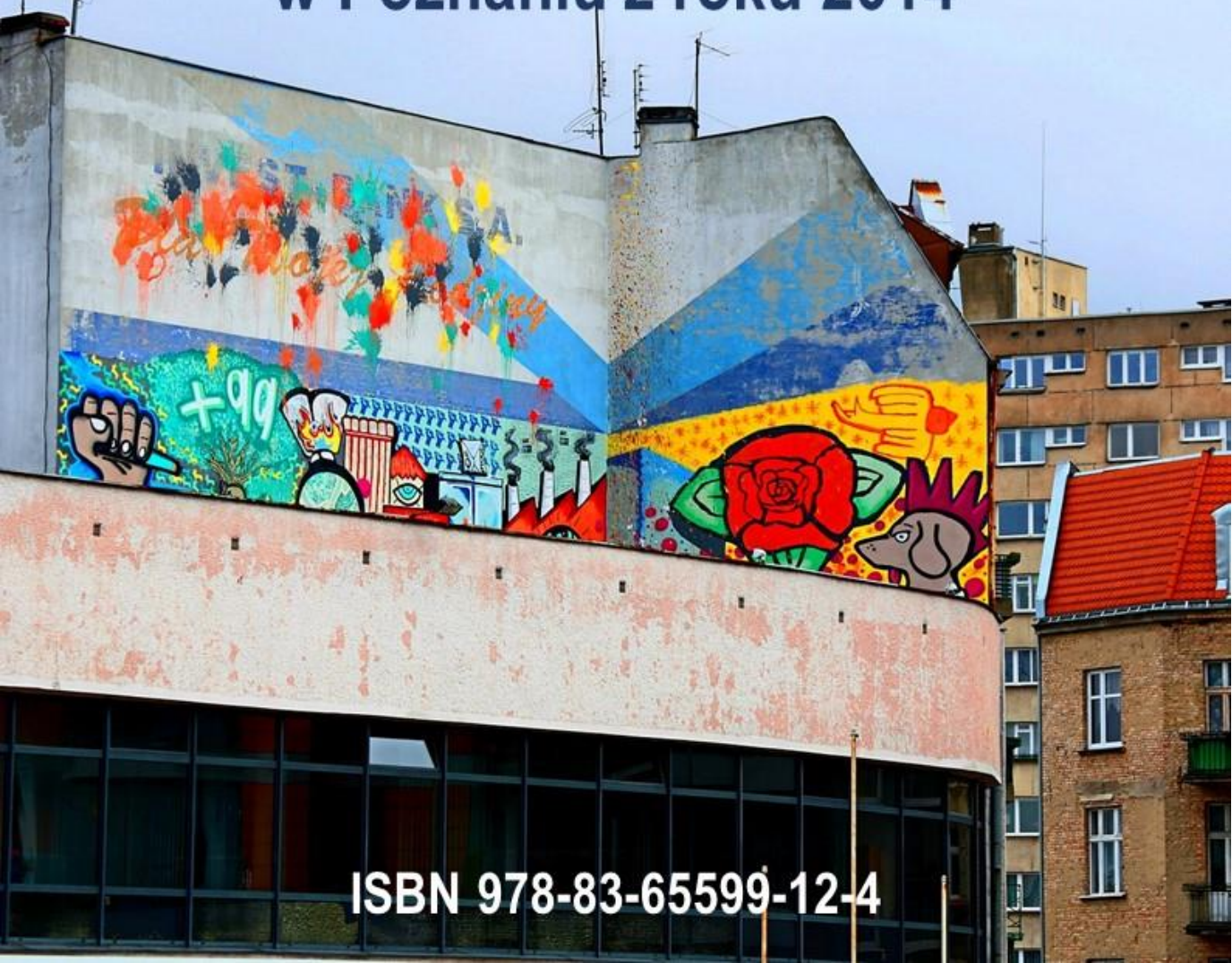


Tymoteusz Mądry

**Błędy w treści i procedurze uchwalania
miejscowych planów zagospodarowania
przestrzennego w świetle orzecznictwa
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Poznaniu z roku 2014**



ISBN 978-83-65599-12-4

Tymoteusz Mądry

***Błędy w treści i procedurze uchwalania miejscowych planów
zagospodarowania przestrzennego w świetle orzecznictwa
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z roku 2014***

© *Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

Poznań 2017

ISBN: 978-83-65599-12-4

Redakcja językowa i techniczna

Agata Guzikowska

Natalia Mąka

Taida Wróblewska

Julia Chęcińska

Igor Gontarz

Recenzja

dr hab. Wojciech Sawczyn

Wydawca

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ul. Wieniawskiego 1

61-712 Poznań

www publikacje.amu.edu.pl

Wykaz skrótów

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.)

upzp – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu
przestrzennym (tekst jedn. Dz. U z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.)

usg – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
(tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

ugn – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
(tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)

ppsa – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami
administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Spis treści

Wstęp	
Rozdział I: Znaczenie i treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	
1.1 Władztwo planistyczne gminy	
1.1.1 Ograniczenia władztwa planistycznego wynikające z Konstytucji RP.....	1
1.1.2 Ograniczenia władztwa planistycznego wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	1
1.2 Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	1
1.3 Treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	1
1.4 Obligatoryjne elementy treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	2
1.4.1 Przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające.....	2
1.4.2 Zasady zawarte w treści planów miejscowych.....	2
1.4.3 Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu.....	3
1.4.4 Granice i sposoby zagospodarowania szczególnego rodzaju terenów lub obiektów.....	3
1.4.5 Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości	3
1.4.6 Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy	4
1.4.7 Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.....	4
1.4.8 Sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów	4
1.4.9 Stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną.....	4
1.5 Fakultatywne elementy treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	4
Rozdział II: Procedura uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	5
2.1 Etapy procedury uchwalania planów miejscowych	5
2.2 Czynności wstępne podejmowane przez organ wykonawczy gminy	5

2.3	Podjęcie przez radę gminy uchwały intencyjnej	5
2.4	Ogłoszenie o podjęciu uchwały intencyjnej oraz zawiadomienie odpowiednich organów.....	5
2.5	Wnioski do treści projektu planu miejscowego	6
2.6	Przygotowanie projektu planu miejscowego	6
2.6.1	Krąg osób uprawnionych do przygotowania projektu	6
2.6.2	Prognoza oddziaływania na środowisko	6
2.6.3	Prognoza skutków finansowych.....	6
2.7	Uzyskanie opinii właściwych organów dot. projektu planu miejscowego	6
2.8	Dokonanie uzgodnień projektu planu miejscowego z właściwymi organami.....	7
2.9	Uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne	7
2.10	Udział społeczeństwa w pracach nad projektem planu miejscowego	7
2.10.1	Wyłożenie projektu planu miejscowego do publicznego wglądu	7
2.10.2	Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.....	7
2.10.3	Uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.....	7
2.11	Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy	8
2.12	Przekazanie uchwały wraz z dokumentacją planistyczną wojewodzie	8
Rozdział III: Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2014 r. dot. problematyki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego		9
3.1	Sprawy dot. uchwał intencyjnych.....	9
3.2	Sprawy dot. uchwał w przedmiocie przyjęcia lub zmiany planów miejscowych.....	10
3.2.1	Sprawy, w których skarga została odrzucona.....	10
3.2.2	Sprawy, w których skarga została oddalona	10
3.2.3	Sprawy, w których stwierdzono częściową nieważność planu miejscowego.....	13

3.2.4	Sprawy, w których stwierdzono nieważność planu miejscowego w całości.....	13
3.3	Podsumowanie.....	16
Zakończenie	16
Bibliografia	16

Wstęp

Przedmiotem niniejszej pracy jest analiza błędów w treści oraz procedurze przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na przykładzie orzeczeń dotyczących tej tematyki wydanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w roku 2014. Badania przeprowadzone w tym zakresie pozwolą wychwycić najbardziej problematyczne elementy procedury oraz najczęstsze błędy merytoryczne, które powodują nieważność uchwał ws. planów miejscowych. Dokonana analiza umożliwi także sformułowanie postulatów *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, który realizacja przysłużyć powinna się poprawie zarówno jakości, jak i tempa przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wybór tematu badawczego uzasadniony jest faktem doniosłości prawnej oraz powszechności oddziaływania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mają one bowiem bardzo szeroki zakres oddziaływania, gdyż z jednej strony kształtują sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości objętych ich regulacjami, zaś z drugiej, jako iż w sposób wiążący decydują o przeznaczeniu danych terenów, mają istotne znaczenie także dla wszystkich okolicznych mieszkańców. Przesądzają bowiem, czy na danym obszarze będzie mogła powstać określona infrastruktura. Ich regulacje dotyczą zatem szerokiego kręgu podmiotów, które jeśli pozostają niezadowolone z ustaleń przyjętego planu miejscowego, często próbują podważyć jego ważność na drodze postępowania przed sądem administracyjnym.

Ograniczenie przedmiotu badań do roku 2014 spowodowane jest zarówno obszernością materiału orzeczniczego dotyczącego problematyki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i chęcią poddania analizie orzeczeń najbardziej aktualnych, posiadających jednak jednocześnie przymiot prawomocności. Wskazać należy bowiem, że w samym roku 2014 przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zostało wydanych 87 orzeczeń związanych z tematyką

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie na dzień 15 czerwca 2016 r. jedynie sześć z nich nie jest jeszcze prawomocnych ze względu na fakt, iż nie została do tej pory rozpatrzona przez Naczelny Sąd Administracyjny złożona na nie skarga kasacyjna. Rok 2014 jest ostatnim, dla którego proporcja ta jest tak korzystna, co pozwala dokonać analizy orzeczeń, których poprawność merytoryczna została zweryfikowana w toku kontroli instancyjnej.

Niniejsza praca składa się z trzech rozdziałów. W pierwszym analizuję znaczenie prawne oraz treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zwracam w nim uwagę na przyczyny prawnej doniosłości planów miejscowych oraz szczegółowo omawiam poszczególne kategorie zawartych w nich ustaleń.

W rozdziale drugim skupiam się na regulacjach natury proceduralnej, precyzyjnie analizując kolejne etapy procedury planistycznej. Wskazuję jednocześnie momenty sprawiające szczególne trudności organom planistycznym oraz czynności, których charakter prawny nie jest jednoznacznie postrzegany przez doktrynę i sądownictwo administracyjne.

W ostatnim rozdziale poddaję analizie orzeczenia wydane w roku 2014 przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, szczególną uwagę skupiając na orzeczeniach odnoszących się do kontrowersyjnych oraz problematycznych kwestii, zasygnalizowanych w dwóch pierwszych rozdziałach.

Podjęte w niniejszej pracy rozważania zostały oparte zarówno na analizie przepisów prawa, jak i badaniu poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz doktrynie.

Rozdział I: Znaczenie i treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

1.1 Władztwo planistyczne gminy

Zanim przejdę do bardziej precyzyjnych rozważań dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, krótkiego omówienia wymagają ogólne kompetencje gminy w zakresie planowania przestrzennego. Na wstępie trzeba zauważyć, iż zadania z zakresu kształtowania ładu oraz polityki przestrzennej na terenie gminy zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U z 2016 r. poz. 778) oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) należą do katalogu zadań własnych gminy. Ogół kompetencji przysługujących organom gminy w przedmiocie ustalania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania określonego terenu określa się mianem „władztwa planistycznego” gminy. W skład władztwa planistycznego wchodzi zatem m.in. kompetencje do autonomicznego opracowywania oraz uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów znajdujących się na obszarze danej gminy. Władztwo planistyczne gminy, co oczywiste, nie jest jednak władztwem nieograniczonym¹. Z jednej strony wyznaczają je bowiem ogólne zasady wynikające z przepisów Konstytucji RP, z drugiej zaś jest ono ograniczane przez normy wynikające z treści samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, [w:] Samorząd Terytorialny, nr 4/2014, s. 33; A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] Przegląd Prawa Rolnego Nr 2(9)/2011 r., s. 262; Tożsame stanowisko zajmuje także Naczelny Sąd Administracyjny zob. np. wyrok z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1377/12.

1.1.1 Ograniczenia władztwa planistycznego wynikające z Konstytucji RP

Odnosząc się do ograniczeń władztwa planistycznego gminy wynikających z Konstytucji RP wskazać należy w szczególności na dwa jej przepisy zawierające tzw. klauzule limitacyjne, które określają możliwy zakres reglamentacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Chodzi mianowicie o przepisy art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Pierwszy z przywołanych przepisów określa ogólne wymagania co do zakresu oraz formy wprowadzania ograniczeń gwarantowanych przez konstytucję wolności i praw. Stanowi on, iż ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony pewnych podstawowych wartości, takich jak bezpieczeństwo oraz porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna oraz wolności i prawa innych osób. Ponadto wprowadzane ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw, które podlegają limitacji.

Drugi z powołanych przepisów tj. art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się z kolei *stricte* do prawa własności i stanowi, że prawo to może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie zostaje naruszona jego istota.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w związku z przytoczoną powyżej treścią przepisów art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, część doktryny podnosi wątpliwości co do dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, w szczególności zaś prawa własności, w aktach planowania przestrzennego przyjmowanych przez gminę. Wątpliwości te oparte są na fakcie, iż akty planowania przestrzennego z całą pewnością nie mają rangi ustawowej. Są one bowiem uchwalane przez organy gminy jedynie na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym, zgodnie z poglądem poddającym w wątpliwość dopuszczalność wprowadzania ograniczeń na mocy aktów planowania przestrzennego, ustawa jest w tym przypadku

tylko regulacją natury proceduralnej, sama w sobie zaś nie ustanawia żadnych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Z samego zaś faktu, że ustawa stanowi podstawę prawną działań władzy publicznej nie wynika, że takie działanie jest ustawą, a co za tym idzie mogą w drodze takiego aktu być ustanawiane ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych².

Zdecydowanie dominujący jest jednak zarówno w doktrynie³, jak i orzecznictwie⁴ pogląd, iż norma kompetencyjna zawarta w treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nadająca organom gminy prawo do uchwalania aktów planistycznych, w tym m.in. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest wystarczająca do przyjęcia, iż wprowadzanie ograniczeń prawa własności jest w tych aktach dopuszczalne. Pogląd ten zasługuje na aprobatę w szczególności, biorąc pod uwagę treść przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ustawodawca przewiduje zatem, iż plany miejscowe niejako z definicji powinny wpływać na wykonywanie prawa własności, mogą zatem także z całą pewnością ograniczać to prawo.

Niemniej jednak, także przyjmując to dominujące w doktrynie i orzecznictwie podejście, należy pamiętać, iż plany miejscowe dalej muszą spełniać wymagania

² Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, [w:] Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka, nr 3/2010, s. 19.

³ T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, Warszawa 2001, s. 118–119; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 62-63; I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Samorząd Terytorialny, nr 1-2/2009, s. 83.

⁴ Zob. m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 207/06; z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1191/07; z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 1716/07; z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 844/12; z dnia 1 października 2015, sygn. akt II OSK 269/14; z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1287/14; z dnia 19 lutego 2016 r. II OSK 1509/14.

materialne, określone w wyżej powołanych przepisach konstytucyjnych, zawierających klauzule imitacyjne, tj. muszą mieć na celu ochronę wskazanych w nich wartości oraz nie mogą naruszać istoty ograniczanych praw. Wskazać należy jednak, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza bardzo daleko idące ograniczenia prawa własności, które mogą być wprowadzane miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, łącznie z zakazem zabudowy danej nieruchomości oraz ograniczeniami dot. prowadzenia remontów włącznie. Władztwo planistyczne gminy jest zatem w praktyce bardzo szerokie, co potwierdzają orzeczenia sądów administracyjnych. Wskazać można np. iż w wyroku z dnia 19 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1509/14 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *niewątpliwie wprowadzenia zakazu zabudowy i ograniczeń w zakresie remontu i przebudowy istniejących budynków mieszkalnych przewidziane w planie miejscowym dla terenu nieruchomości skarżącego, stanowi ograniczenie przysługującego mu prawa własności, ale – jak wskazano wcześniej – to ograniczenie zostało dokonane w granicach prawa. Także przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza możliwość ograniczenia prawa własności stanowiąc, że – po pierwsze – może to nastąpić tylko w drodze ustawy i – po drugie – tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Jak wskazano wcześniej, ograniczenie prawa własności w sprawie znajduje swoje zakotwiczenie we władztwie planistycznym, którego naruszenia w sprawie nie stwierdzono. Nawet wykluczenie zabudowy bądź ograniczenie remontu i przebudowy, nie narusza prawa własności, bowiem jedynie ograniczając, nie wyklucza korzystania z nieruchomości.*

Szerokie zakreślenie władztwa planistycznego gminy przez ustawodawcę nie oznacza oczywiście, że przy wprowadzaniu ograniczeń prawa własności organy gminy mogą postępować w sposób zupełnie dowolny. Takie postępowanie, nieznajdujące racjonalnej podstawy, w konieczności ochrony jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, może bowiem zostać uznane za przekroczenie granic władztwa planistycznego. Ponadto należy wskazać, iż Naczelny

Sąd Administracyjny w licznych orzeczeniach podkreśla konieczność zachowania proporcjonalności pomiędzy wprowadzanymi ograniczeniami, a celami które dzięki nim mają zostać osiągnięte. Jako przykład można podać tutaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1665/12, w którym Sąd jednoznacznie stwierdza, iż *ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych w przepisach celów dla osiągnięcia, których ustanawia się określone ograniczenia. Wprowadzenie, zatem ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu wymaga, aby były one wprowadzane dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego*⁵.

Podsumowując rozważania w tym punkcie należy zatem stwierdzić, iż władztwo planistyczne gminy zostało zakreślone przez ustawodawcę w sposób bardzo szeroki, pozwalający wprowadzać w aktach planistycznych niezwykle daleko idące ograniczenia prawa własności, włącznie z zakazem zabudowy danej nieruchomości. Organy gminy, wprowadzając tego typu ograniczenia w toku procedury planistycznej, muszą jednak zwrócić szczególną uwagę zarówno na cel w jakim mają zostać one ustanowione, jak i na ich proporcjonalność, tak aby nie narazić się na zarzut naruszenia klauzul imitacyjnych zawartych w przepisach art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

⁵ Konieczność przestrzegania klauzul imitacyjnych zawartych w Konstytucji RP przy ustalaniu zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest silnie podkreślana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego; zob. m.in. wyroki NSA z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2233/13; z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1692/13; z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2566/13.

1.1.2 Ograniczenia władztwa planistycznego wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Drugim rodzajem ograniczeń jakich doznaje władztwo planistyczne gminy są, jak już wskazano, ograniczenia wynikające z norm zawartych w treści samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisami zawierającymi takie normy limitujące są niewątpliwie zarówno przepisy dot. treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i procedury, w jakiej akty te są uchwalane. Precyzyjne rozważania dotyczące obu tych rodzajów ograniczeń znajdują się w dalszej części niniejszej pracy.

W tym miejscu należy zwrócić jednak uwagę na przepis, który stanowi podstawę do stwierdzenia, że zarówno przepisy określające materię planów miejscowych, jak procedurę ich uchwalania, w istocie wprowadzają ograniczenia władztwa planistycznego gminy. Chodzi mianowicie o przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przywołanym przepisem **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. Przepis ten stanowi zatem podstawowe ograniczenie władztwa planistycznego gminy. Zgodnie z jego treścią bowiem, jeżeli akt planistyczny nie został podjęty zgodnie z procedurą określoną przez przepisy ustawy lub jego zawartość, nie odpowiada wymogom merytorycznym z nich wynikającym⁶, jest nieważny w całości lub części. Co jednak istotne nie każde naruszenie, zarówno trybu, jak i zasad sporządzania

⁶ Właśnie kwestii merytorycznej zawartości planów dotyczą bowiem zasady ich sporządzania. Jak wskazuje Z. Niewiadomski: *Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczyć będą innej problematyki – merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.* [w:] red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 268.

planu miejscowego będzie skutkować jego częściową lub całościową nieważnością. Ustawodawca wyraźnie wskazuje bowiem, iż konsekwencje takie powoduje jedynie naruszenie „istotne”⁷. Jak zauważa Z. Niewiadomski za takowe można uznać sytuację, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby naruszenie nie wystąpiło. *A contrario* zatem, naruszenia niemające wpływu na dokonane ustalenia planistyczne, nie będą miały także żadnego wpływu na ważność podjętego planu⁸.

Co ważne przesłanka „istotności” nie występuje w przypadku trzeciego naruszenia, które powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. naruszenia właściwości organów w toku jego sporządzania. Należy zatem przyjąć, że każde naruszenie właściwości organów, w toku postępowania planistycznego, w tym także naruszenie np. właściwość organu jedynie opiniującego projekt, skutkować będzie sankcją nieważności przyjętej uchwały rady gminy ws. planu miejscowego⁹.

1.2 Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Po omówieniu ogółu kompetencji gminy w dziedzinie planowania przestrzennego wraz ze wskazaniem ich ograniczeń wynikających zarówno z Konstytucji RP, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kilka słów należy poświęcić znaczeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

⁷ Co interesujące, przesłanka „istotności” w odniesieniu do naruszenia zasad sporządzania zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i planów miejscowych została wprowadzona do treści przepisu art. 28 ust. 1 *upzp* dopiero na mocy art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U z 2015 r. poz. 1777). Nowelizacja ta weszła w życie w dniu 18 listopada 2015 r. Przed tą datą podstawą do stwierdzenia nieważności planu miejscowego mogło być zatem jakiegokolwiek naruszenie zasad jego sporządzania.

⁸ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 269.

⁹ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, Warszawa 2014, s. 253.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są najważniejszymi aktami w dziedzinie planowania przestrzeni uchwalanymi przez radę gminy. Szczególnie doniosła waga planów miejscowych spowodowana jest tym, iż w przeciwieństwie do drugiego podstawowego aktu planistycznego, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany miejscowe posiadają przymiot aktów prawa miejscowego. Taki status *expressis verbis* nadaje im przepis art. 14 ust. 8 *upzp*. Zgodnie zatem z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej plany miejscowe należą do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W związku z tym faktem oraz szerokim zakresem regulacji planów, który zostanie omówiony w dalszej części niniejszego rozdziału, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają istotne znaczenie dla właścicieli nieruchomości znajdujących się na objętych nimi terenach. Treść planów miejscowych w sposób bezpośredni kształtuje bowiem sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a nawet może prowadzić do jego ograniczeń¹⁰. Raz jeszcze należy jednak podkreślić, iż każda ingerencja w uprawnienia właściciela, musi być zgodna z klauzulami imitacyjnymi wynikającymi z przepisów art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Wskazać należy ponadto, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wpływają nie tylko na sposób wykonywania prawa własności przez konkretnego, indywidualnego właściciela danej nieruchomości, ale mają także istotne znaczenie dla całej lokalnej społeczności, zamieszkującej zarówno teren objętym planem, jak i jego bezpośrednie okolice. Zapisy planów miejscowych kształtują bowiem możliwy sposób zagospodarowania danego obszaru. Decydują one zatem np. o tym, czy na danym

¹⁰ Jak już zostało wspomniane, wprost o takim charakterze planów stanowi przepis art. 6 ust. 1 *upzp*, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

terenie będzie mogło zostać posadowione osiedle mieszkaniowe, czy też zorganizowane zostaną na nim tereny zielone służące wszystkim okolicznym mieszkańcom.

Plany miejscowe mają zatem szeroki zakres oddziaływania zarówno w sferze *stricte* prawnej, wpływając na możliwość wykonywania prawa własności konkretnych nieruchomości, jak i sferze społecznej – decydują bowiem o przeznaczeniu konkretnych obszarów pod określony rodzaj infrastruktury, co może istotnie wpłynąć na życie okolicznych mieszkańców. Dodatkowo przysługuje im przymiot aktów prawa miejscowego, są zatem źródłem powszechnie obowiązujących norm prawnych. Wszystkie te cechy powodują, iż znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest niezwykle doniosłe.

1.3 Treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w sposób wyczerpujący reguluje przepis art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po pierwsze, należy wskazać, iż ust. 1 tego przepisu wprost stanowi, że projekt planu przygotowany przez wójta (odpowiednio burmistrza lub prezydenta miasta) składa się z dwóch części tj. części tekstowej oraz części graficznej. Plan *ex lege* musi zatem zawierać obie wskazane części, nie może składać się tylko z jednej z nich. Zaistnienie takiej sytuacji niewątpliwie powoduje, iż sporządzeniem planu nastąpiło z rażącym naruszeniem przepisów prawa i będzie skutkowało stwierdzeniem jego nieważności przez organ nadzoru lub sąd administracyjny¹¹. Ponadto, co niezwykle ważne, obie części planu muszą być ze sobą spójne. Jak wskazuje się w doktrynie, normy prawne zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyprowadza się bowiem zarówno z części

¹¹ zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/GI 1160/12.

opisowej, jak i z części graficznej planu¹². W związku tym, także niespójność części graficznej z częścią tekstową jest przesłanką do stwierdzenia nieważności planu miejscowego¹³.

Co istotne, pomimo iż przepis art. 15 ust. 1 *upzp* wskazuje, że projekt planu sporządza organ wykonawczy gminy, w istocie nie nakłada on na organ obowiązku osobistego wykonywania prac planistycznych, a jedynie odpowiedzialność za prawidłowe sporządzenie projektu¹⁴. Jak stanowi bowiem przepis art. 5 *upzp*, projekt planu miejscowego musi zostać przygotowany przez osobę legitymującą się odpowiednimi uprawnieniami. Kwestia ta zostanie jednak szerzej omówiona w rozdziale dotyczącym procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto zauważyć należy, że przepis art. 15 ust. 1 *upzp* *in fine* stanowi także, iż projekt planu miejscowego przygotowywany przez organ wykonawczy gminy musi zawierać uzasadnienie. Co więcej treść tego uzasadnienia nie może być całkowicie dowolna, ponieważ powinno ono zawierać zgodnie z omawianym przepisem, w szczególności:

- 1) sposób realizacji przez projektowany plan wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 *upzp*;
- 2) zgodność projektowanego planu z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 *upzp*, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2 *upzp*;
- 3) wpływ projektowanego planu na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

¹² *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 154.

¹³ zob. m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 153/13.

¹⁴ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 159.

Organ wykonawczy gminy, uzasadniając projekt planu miejscowego, musi zatem co najmniej wykazać, że służy on realizacji ogólnych celów i zasad planowania przestrzennego określonych w art. 1 *upzp* oraz jest zgodny z wynikami oceny aktualności studium i planów miejscowych, która znajduje swój wyraz w uchwale rady gminy podejmowanej co najmniej raz w czasie kadencji na podstawie art. 32 ust. 2 *upzp*. Organ wykonawczy jest także zobligowany wskazać w uzasadnieniu projektu planu, jakie skutki będzie miało jego uchwalenie dla finansów gminy, zatem m.in. czy jego uchwalenie może powodować konieczność wypłacenia właścicielom nieruchomości odszkodowań, w związku z ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości przez ich właścicieli na mocy art. 36 *upzp*.

Powyżej wskazany katalog ma jednak charakter otwarty. Oznacza to, że uzasadnienie projektu planu miejscowego, może poruszać także inne kwestie niż tylko wyżej wymienione, jednak uwzględnienie w uzasadnieniu problemów *expressis verbis* wymienionych w treści przepisu art. 15 ust. 1 *upzp* ma charakter obligatoryjny. Niejako na marginesie prowadzonych rozważań warto zauważyć jeszcze, iż powyższe minimalne wymagania w zakresie uzasadnienia zostały dodane do treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu na mocy wspomnianej już ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Przed datą wejścia w życie niniejszej nowelizacji ustawa nie zawierała żadnych wskazówek w zakresie sporządzania uzasadnienia projektu planu.

W kolejnych ustępach art. 15 *upzp* wymienione zostały elementy konstrukcyjne, które wchodzi w skład miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasadniczo, wymienione przez ten przepis elementy podzielić można na dwie podstawowe kategorie tj. elementy obligatoryjne oraz elementy fakultatywne.

1.4 Obligatoryjne elementy treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Elementy obligatoryjne, które muszą zostać umieszczone w treści planów miejscowych wskazane zostały w art. 15 ust. 2 *upzp*. Jak sama nazwa wskazuje, elementy obligatoryjne muszą co do zasady zostać obowiązkowo ujęte w treści każdego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazuje się jednak zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, nie sposób przy ustalaniu treści planu abstrahować od specyficznych cech obszaru, jaki dany plan ma obejmować, takich jak jego wielkość, czy też w szczególności planowany lub dotychczasowy sposób zagospodarowania. Stąd konkretny plan miejscowy musi poruszać poszczególne kwestie, o których mowa w art. 15 ust. 2 *upzp* tylko wówczas, gdy jego cechy uzasadniają dokonanie takich ustaleń¹⁵. Podkreślić należy jednak, że nawet w przypadku, kiedy z charakterystyki danego obszaru wynika, iż sporządzając dla niego plan miejscowy nie jest konieczne ustalenie któregoś z elementów obligatoryjnych, organ sporządzający plan powinien wskazać na brak konieczności dokonania takich ustaleń, w szczególności przez omówienie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały lub ewentualnie w materiałach planistycznych¹⁶.

Jak wskazuje się jednak w orzecznictwie, w niektórych przypadkach nawet brak takiego wyjaśnienia nie musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały przez sąd administracyjny. Jak wskazał bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1203/11, *jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach*

¹⁵ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 155; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 163; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 45/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 692/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 344/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 985/14.

¹⁶ H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 155; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 567/12.

planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione.

Niewątpliwie jednak pożądanym jest w praktyce prac planistycznych, w przypadku, kiedy dla danego obszaru nie ma konieczności ustalania niektórych z elementów określonych w art. 15 ust. 2 *upzp*, aby organy planistyczne uargumentowały dokonane pominięcie. Takie działanie powinno bowiem przysłużyć się wyjaśnieniu wszystkim zainteresowanym podmiotom dokonanych ustaleń, a co za tym idzie pozwoli uniknąć niepotrzebnych wątpliwości oraz konfliktów wokół treści przyjętego planu. Przedstawienie przez organy planistyczne dokładnej argumentacji swojego działania, niewątpliwie zminimalizuje także ryzyko podważenia legalności uchwalonego planu przez organ nadzoru lub sąd administracyjny.

Przechodząc do omówienia poszczególnych elementów obligatoryjnych planu miejscowego określonych przez art. 15 ust. 2 *upzp*, wskazać należy, że przepis ten stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 4) zasady kształtowania krajobrazu;
- 5) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej;
- 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

- 8) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 9) szczegółowe zasady oraz warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 11) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej;
- 12) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 13) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Katalog elementów obligatoryjnych treści planów miejscowych jest zatem szeroki i obejmuje bardzo zróżnicowaną materię. Powoduje to konieczność nieco szerszego omówienia każdego ze wskazanych w przepisie art. 15 ust. 2 elementów, co zostanie uczynione w kolejnych podpunktach niniejszego rozdziału.

1.4.1 Przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Określenie przeznaczenia terenów jest niewątpliwie podstawową funkcją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Element ten ma bowiem niezwykle doniosłe znaczenie zarówno dla określenia sposobu wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości objętych planem, jak i dla osób zamieszkałych w bezpośrednim ich sąsiedztwie – decyduje bowiem, w jaki sposób dany teren będzie mógł ostać zagospodarowany, tj. np. czy powstanie na nim infrastruktura rekreacyjna służąca wszystkim mieszkańcom danego osiedla, czy też nowe bloki mieszkalne.

Katalog podstawowych przeznaczeń terenów oraz barw i liter jakimi mają być one oznaczane na projekcie rysunku planu miejscowego zawiera załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587). Organy gminy mają w ramach tego katalogu pełną swobodę do określania przeznaczenia danego terenu. Jak bowiem wskazuje się zarówno w doktrynie i orzecznictwie sądowo-administracyjnym w art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* nie sformułowano żadnych ograniczeń (nakazów, względnie zakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, gdyż należy to do organu stanowiącego gminy¹⁷. Możliwe jest zatem ustanowienie w planie miejscowym także terenów o przeznaczeniu mieszanym, które umożliwi realizację na

¹⁷ H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 156; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 1278/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 168/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 279/15.

tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, pod warunkiem jednak, że funkcje te wzajemnie się nie wykluczają¹⁸. Rada gminy nie może jednak ustanowić na jednym terenie dwóch rodzajów przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają np. ustanowienie na jednym obszarze terenów rolnej i terenów przewidzianych pod energetykę¹⁹.

Drugim z obowiązkowych elementów wskazanych w przepisie art. 15 ust.2 pkt 1 *upzp* są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Są to zatem w istocie linie wyznaczające granice terenów o określonym przeznaczeniu. Co istotne granice obszaru przeznaczonego w planie miejscowym na dany cel nie muszą pokrywać się z granicami nieruchomości²⁰. Możliwe jest zatem, że jedna nieruchomość gruntowa w części przeznaczona będzie zgodnie z zapisami planu, np. na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, a w części na tereny zielone.

Przebieg linii rozgraniczających powinien być jednoznaczny i precyzyjny. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10 niedopuszczalne jest, aby uchwała w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego przewidywała *zamiast linii rozgraniczających, obszar gruntu w pewnych sytuacjach o niemal dowolnej szerokości, który należałoby nazwać pasem rozgraniczającym*. Takie rozwiązanie prowadzi bowiem, zdaniem Sądu, do sytuacji, w której mimo uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone.

¹⁸ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 159.

¹⁹ Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 197/13; W odniesieniu do tej kwestii zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11.

²⁰ E. Klat-Górska, *Oplata jednorazowa z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą (renta planistyczna) – cz. 1*. [w:] Nowe Zeszyty Samorządowe nr 4/2007 poz. 61.

Co więcej należy zauważyć, że takie nieostre wyznaczenie linii rozgraniczających mogłoby prowadzić do sytuacji, w których o ich przebiegu w istocie decydowałby inny organ niż rada gminy (np. organ wykonawczy gminy). Takie postępowanie jest zaś niedopuszczalne, bowiem przebieg linii rozgraniczających może być zmieniany jedynie w procedurze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jednoznacznie potwierdza zarówno doktryna, jak i orzecznictwo²¹.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż nie jest zakazane zastosowanie w planie miejscowym dla linii rozgraniczających kilku oznaczeń, ponieważ ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu planu nie wprowadzają w tym zakresie żadnych ograniczeń²². Raz jeszcze podkreślić należy jednak, iż nawet stosując kilka oznaczeń, linie rozgraniczające powinny być wyznaczone w planie w sposób jednoznaczny, niepozostawiający możliwości ich przesuwania poza procedurą zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ inny niż rada gminy.

1.4.2 Zasady zawarte w treści planów miejscowych

Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 pkt. 2-5 *upzp*, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo szereg zasad dotyczących określonych wartości, które mają podlegać ochronie dzięki zastosowaniu instrumentów planowania przestrzennego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Poszczególne zasady zostaną omówione

²¹ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 161, 2014; K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 165; Tożsame poglądy wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanych już wyrokach z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10 i z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 594/10.

²² Zob. powoływany już wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10.

w sposób bardziej szczegółowy w kolejnych podpunktach, w tym miejscu warto jednak podjąć pewne rozważania zbiorcze dla wszystkich tych treści. Podkreślenia wymaga bowiem fakt, iż niejako z samego swego charakteru regulacje dotyczące zasad mają charakter bardzo ogólny²³. Mają one bowiem na celu wskazanie i ochronę pewnych nadrzędnych wartości, którymi powinny kierować się organy gminy w toku sporządzania projektów planów miejscowych.

Nie oznacza to jednak oczywiście, iż przepisy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dotyczące tej materii nie mają nieść ze sobą żadnej treści normatywnej. Jak wskazuje bowiem Z. Niewiadomski wszystkie treści w planie miejscowym *ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Nie przewiduje się zamieszczania w planie miejscowym informacji, zaleceń ani innych niewiążących sugestii dla potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni*²⁴.

Nawet zatem, jeżeli organy gminy w toku procedury planistycznej decydują się na zawarcie w treści planu miejscowego pewnych ogólnych zapisów dotyczących podstawowych wartości, które mają być chronione przez uchwalany plan, należy pamiętać, by treści te zostały wyrażone w odpowiedniej formie niosącej za sobą treść normatywną. Zawarcie w planie miejscowym zapisów o innym niż normatywnym charakterze, może bowiem zostać uznane za uchybienie stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności planu²⁵.

²³ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 168.

²⁴ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 168-169.

²⁵ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 1097/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 96/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 356/12.

1.4.2.1 Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego

Jako pierwsze z zasad, które mają zostać zawarte w treści planu miejscowego wymienione zostają, w art. 15 ust. 2 pkt 2 *upzp* zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Na wstępie rozważań w tym punkcie należy wyjaśnić, iż ład przestrzenny jest pojęciem, którego definicję legalną zawiera art. 2 *upzp*, będący słowniczkiem pojęć używanych w ustawie. Zgodnie z art. 2 pkt 1 *upzp* przez ład przestrzenny należy rozumieć *takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.*

Pod kątem tej definicji w doktrynie formułuje się jednak dość poważne zarzuty dotyczące posługiwania się w niej przez ustawodawcę dalece niedoprecyzowanymi pojęciami i co za tym idzie faktycznego braku w jej treści zawartości normatywnej²⁶. W związku z tym należy zachować pewną ostrożność przy posługiwaniu się zarówno tym terminem, jak i pojęciami zawartymi w jego definicji²⁷. Trzeba jednak podkreślić, iż z braku lepszych instrumentów, to właśnie tak rozumiany ład przestrzenny musi być brany pod uwagę w toku procedury planistycznej i podlegać ochronie oraz kształtowaniu postanowieniami miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego.

Samo pojęcie „zasad ochrony i kształtowania krajobrazu” zostaje w pewien sposób doprecyzowane w § 4 pkt 2 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu

²⁶ A. Nałęcz, *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] Samorząd Terytorialny, nr 11/2015, s. 6; red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 22-23.

²⁷ *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Szwajdler, Warszawa 2013, s. 23.

projektu planu. Zgodnie z tym przepisem *ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego* powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W doktrynie wskazuje się, iż tego typu regulacje polegać mogą m.in. na wykluczeniu na terenie objętym planem miejscowym form zabudowy i zagospodarowania terenu, które prowadziłyby do dysonansu z istniejącą już na tym terenie zabudową. Jako rozwiązania służące osiągnięciu tego celu można zaproponować np. zakaz stosowania określonych materiałów wykończeniowych czy też malowania budynków na kolory niekomponujące się z otoczeniem²⁸.

1.4.2.2 Zasady ochrony środowiska i przyrody oraz ochrony i kształtowania krajobrazu.

Kolejnym rodzajem zasad, jakie muszą zostać ujęte w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp* zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz wskazane w art. 15 ust. 2 pkt 3a w *upzp* zasady kształtowania krajobrazu.

Warto zaznaczyć, że wydzielenie osobnych zasad kształtowania krajobrazu miało miejsce stosunkowo niedawno, nastąpiło bowiem na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774). Zgodnie z art. 7 pkt 3 lit. a *tiret* pierwsze i drugie tej ustawy zmianie uległo brzmienie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz do art. 15 ust. 2 został dodany pkt 3a.

²⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 109.

Jak wskazuje się w doktrynie, wydzielenie osobnej kategorii zasad dotyczących kształtowania krajobrazu uwzględnianych w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, miało konkretny cel. Chodziło mianowicie o wzmocnienie znaczenia planów miejscowych jako instrumentów służących nie tylko ochronie krajobrazu, zawierających w tym zakresie zatem jedynie regulacje o charakterze konserwacyjnym, ale także mogących służyć programowaniu krajobrazu, pozwalających zatem budować nowe, korzystne rozwiązania w tym zakresie²⁹.

Niestety w ślad za nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie poszła nowelizacja rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu, które dalej w § 4 pkt 3, doprecyzowującym regulacje zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp* posługuje się treścią przepisu sprzed nowelizacji, mówiącą o zasadach ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego

Niemniej jednak należy wskazać, iż zgodnie z omawianym przepisem rozporządzenia, ustalenia dotyczące tej kategorii zasad powinny *zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:*

- a) *potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,*
- b) *obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.*

Wprowadzając do treści planów miejscowych ustalenia dotyczące tego rodzaju zasad, organy planistyczne zobowiązane są zatem do sięgnięcia do innego niż

²⁹ *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 113.

ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aktu normatywnego o randze ustawy, jakim jest prawo ochrony środowiska oraz wziąć pod uwagę zawarte w nim regulacje. Co więcej organy planistyczne są także zobowiązane wziąć pod uwagę regulacje wynikające z planów ochrony obszarów o szczególnej wartości przyrodniczej ustanowionych na terenach objętych projektem planu. Należy zatem stwierdzić, iż wprowadzenie do treści planów tego rodzaju regulacji wymaga od organów planistycznych szczególnej staranności i precyzyjnego przeanalizowania wszystkich regulacji mogących wpływać na treść zapisów planów odnoszących się do omawianych kwestii.

1.4.2.3 Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej

Kolejnym omawianym przepisem jest art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, który obliguje organy planistyczne do uwzględnienia w treści planu zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Także ten przepis uległ modyfikacji na mocy wspomnianej już ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Zmiana ta polegała na dodaniu do jego treści obowiązku ujęcia w planach miejscowych zasad ochrony krajobrazów kulturowych. Wcześniej o zasadach ochrony krajobrazów kulturowych mówił omówiony powyżej przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp*. Dokonaną zmianę należy ocenić pozytywnie, bowiem w pewien sposób porządkuje wartości podlegające ochronie w pkt 3 umieszczając dobra „naturalne”, zaś w pkt 4 będące wytworem człowieka.

Także w tym przypadku z nowelizacją przepisów ustawy nie była niestety związana odpowiednia modyfikacja rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. Przepis § 4 pkt 4 rozporządzenia, będący swoistym doprecyzowaniem regulacji art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, nie przewiduje bowiem w swojej treści zasad

ochrony krajobrazu kulturowego³⁰. Pomimo braku nowelizacji przepis § 4 pkt 4 jest jednak niewątpliwie nieodzowną wskazówką dotyczącą treści zawartych w planach miejscowych, które mają służyć ochronie dóbr kultury. Przepis ten stanowi, iż *ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeni i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.*

Warto wskazać, że ograniczenia wynikające z zasad ochrony dóbr kulturowych wprowadzane przepisami planów miejscowych ograniczać muszą się do wskazania obszarów lub obiektów podlegających takiej ochronie oraz środków jakie w konkretnym przypadku zostaną zastosowane. Środki te muszą mieć natomiast swoje oparcie w przepisach ustawowych, nie jest dopuszczalne wprowadzanie ograniczeń dalej idących, modyfikujących zapisy ustawy, np. wprowadzających dodatkowe działania wymagające obowiązkowego uzyskania zgodny wojewódzkiego konserwatora ochrony zabytków³¹.

1.4.2.4 Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych

Kolejny omawiany przepis tj. art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp* stanowi, iż w planie miejscowym określa się wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. W przepisie tym nie zostało zatem co prawda wprost użyte słowo „zasady”, będące pewnego rodzaju spoiwem wszystkich regulacji omawianych w poprzednich podpunktach, jednak należy stwierdzić, iż także ten przepis ma na celu ochronę pewnych podstawowych wartości, jakimi w tym przypadku są „potrzeby

³⁰ Jak zostało natomiast już wspomniane, o krajobrazach kulturowych wciąż mowa jest w § 4 pkt 3 rozporządzenia, i to mimo modyfikacji przepisu art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp* poprzez usunięcie z jego treści odniesienia do krajobrazów kulturowych.

³¹ Zob. przywoływany już wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 96/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 479/11.

kształtowania przestrzeni publicznych”, dlatego też omówienie go w niniejszym miejscu jest jak najbardziej właściwie.

Przy omawianiu przedmiotowego przepisu warto zwrócić uwagę, iż w art. 2 *upzp*, który, jak zostało już wskazane, stanowi słowniczek wyrażeń używanych w ustawie, nie została zawarta definicja pojęcia „przestrzeni publicznej”. W jego treści znajduje się jednak definicja bardzo zbliżonego pojęcia „obszaru przestrzeni publicznej”, którego znaczenie wydaje się być zbieżne z „przestrzenią publiczną”, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp*³². Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 6 *upzp* przez taki obszar należy rozumieć *obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.*

Przestrzeniami publicznymi, w rozumieniu omawianego przepisu, będą zatem takie obszary, które mają silne oddziaływanie na codzienne życie mieszkańców, jak np. centra miast, czy też nawet centra dzielnic w dużych miastach, a regulacje dot. kształtowania tych przestrzeni, ze względu na ich doniosłe znaczenie dla lokalnej społeczności, powinny mieć na celu w szczególności zapewnienie możliwości jak najłatwiejszego docierania do takich miejsc³³.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp* jest funkcjonalnie powiązany z § 4 pkt 5 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu, który zawiera bardziej szczegółowe regulacje dot. omawianej materii. Zgodnie z tym przepisem *ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych*

³² Znaczenia pojęć „przestrzeń publiczna” i „obszar przestrzeni publicznej” nie różnicuje A. Plucińska-Filipowicz [w:] red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 169; Natomiast M. Szewczyk wskazuje, iż są to pojęcia podobne, jednocześnie posługując się definicją „obszar przestrzeni publicznej” w celu wyjaśnienia pojęcia „przestrzeń publiczna”, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 110.

³³ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 110.

powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Warto jednak wskazać, iż przepis ten należy uznać za częściowo niezgodny z obowiązującym brzmieniem ustawy. Na mocy wspomianej już ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, regulacje dot. usytuowania *w przestrzeni publicznej m.in. obiektów małej architektury, nośników reklamowych* zostały bowiem wyłączone z treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tego zakresu dotyczyć ma w aktualnym stanie prawnym, nowy instrument związany z kształtowaniem polityki reklamowej przez organy gminy, jakim jest uchwała dotycząca zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Jest to zatem kolejny przypadek, w którym z nowelizacją ustawy nie jest związana odpowiednia modyfikacja treści rozporządzenia, co prowadzi do sprzeczności w treści tych dwóch aktów normatywnych. Sytuację taką należy ocenić jednoznacznie krytycznie i postulować o jak najszybszą zmianę rozporządzenia w taki sposób, by jego treść była zgodna z regulacjami ustawy.

1.4.3 Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu

Dalece bardziej precyzyjne wymagania dotyczące treści planu miejscowego niż omówione w poprzednich punktach przepisy dotyczące poszczególnych wartości, które mają podlegać ochronie w wyniku procesu planowania przestrzennego, zawiera w swojej treści przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*. Zgodnie z tym przepisem w treści

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. W przeciwieństwie do wcześniej omówionych przepisów w art. 15 ust. 2 pkt 6 zawarte zostało jednak precyzyjne wyliczenie wytycznych i wskaźników, o jakie chodziło ustawodawcy. Są to mianowicie:

- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, określona jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- maksymalna wysokość zabudowy;
- minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji;
- linie zabudowy;
- gabaryty obiektów.

Ustawodawca precyzyjnie wskazuje zatem katalog parametrów, które mają zostać określone w treści planów miejscowych. Co istotne z treści omawianego przepisu wynika, iż katalog ten ma charakter zamknięty. W odmienny sposób natomiast przedmiot ten reguluje przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia ws. zakresu planu, zgodnie z którym *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*. Zawiera on w sobie zatem wyliczenie o charakterze otwartym.

Po raz kolejny należy wskazać, że taka niekonsekwencja wiąże się z brakiem zmiany rozporządzenia po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nastąpiła mocą ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871). Nowela ta zmieniła charakter katalogu uwarunkowań zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* z otwartego na enumeratywny. Występuje zatem w tym przypadku niezgodność treści rozporządzenia z ustawą. Moim zdaniem, *de lege lata* powstają zatem poważne wątpliwości co do możliwości umieszczania w planach miejscowych zapisów dot. geometrii dachów, które są wymienione w rozporządzeniu, natomiast próżno szukać ich w ustawie.

Przechodząc do omówienia poszczególnych wskaźników wskazanych w treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* stwierdzić należy, iż wytyczne te w większości przypadków zostały określone w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Pewnych wyjaśnień wymagają jedynie pojęcia „gabarytów obiektów” oraz „linii zabudowy”.

Przez pierwsze ze wskazanych pojęć tj. „gabaryty zabudowy” należy rozumieć takie parametry danego obiektu budowlanego, które pozwalają określić jego wielkość w sposób nie pozostawiający wątpliwości. Można wskazać tutaj zarówno na parametry takie, jak wysokość danego obiektu oraz szerokość poszczególnych jego ścian, ale także na takie wielkości, jak powierzchnia obiektu, czy też jego kubatura³⁴. Należy zatem stwierdzić, że określając gabaryty obiektów budowlanych organy planistyczne mają pewną swobodę, ustawa nie ustala bowiem konkretnego sposobu określenia gabarytów. Istotne jest jedynie, aby na ich podstawie można było skutecznie ustalić faktyczną, dopuszczalną wielkość obiektu.

³⁴ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 175; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12.

Przechodząc natomiast do pojęcia „linii zabudowy” zauważyć należy, że w istocie ich wyznaczenie może pełnić dwojaką funkcję. Po pierwsze bowiem linia zabudowy może oznaczać linie, wzdłuż której konieczna jest realizacja danego obiektu budowlanego, tak aby zapewnić np. zwartość zabudowy. Po drugie linie zabudowy mogą stanowić nieprzekraczalną granicę zabudowy, wyraźnie oddzielając teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana³⁵. Oczywiście wyznaczając linie zabudowy, organy gminy muszą brać pod uwagę także obowiązujące przepisy prawa zawarte w innych aktach normatywnych niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tytułem przykładu można wskazać tutaj na art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.), który wyznacza minimalną odległość obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni dla poszczególnych kategorii dróg. Przepis ten w istocie wyznacza zatem linie zabudowy dla terenów przyległych do dróg publicznych³⁶.

Oczywiście, jak zostało już wskazane na wstępie rozważań dotyczących obligatoryjnych elementów treści planów miejscowych, określenie wszystkich wskaźników dot. zabudowy w treści planów miejscowych nie zawsze będzie bezwzględnie konieczne. Pomimo, że wskaźniki te należą do obligatoryjnych elementów planów zagospodarowania przestrzennego możliwe jest ich pominięcie w sytuacji, gdy cechy danego obszaru wskazują, że ich ustalenie byłoby niezasadne. Jako przykład można tutaj podać, iż nie jest konieczne wyznaczanie w planie miejscowym np. linii zabudowy czy też gabarytów obiektów budowlanych w sytuacji,

³⁵ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 176; cytowany już wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 45/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 344/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 363/13.

³⁶ red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 173.

w której w ogóle nie przewiduje się zabudowy na terenie, dla którego ma zostać uchwalony dany plan miejscowy³⁷.

1.4.4 Granice i sposoby zagospodarowania szczególnego rodzaju terenów lub obiektów

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 w planie miejscowym umieszcza się *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.*

Przepis ten doprecyzowuje § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, zgodnie z którym regulacje w tym zakresie powinny *zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.*

Wskazać należy zatem, iż z samej swojej istoty wskazane wyżej regulacje nie będą znajdowały się w każdym planie miejscowym, a jedynie w planie obejmującym swoim zakresem któryś z wymienionych w omawianym przepisie rodzajów obszarów. Co więcej, jako że ochrona wszystkich ww. kategorii obszarów podlega odrębnym regulacjom to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku obszarów o szczególnej wartości przyrodniczej, czy też kulturalnej, ustanawiając ograniczenia w sposobie zagospodarowania tych terenów, organy gminy muszą wziąć pod uwagę przepisy innych ustaw niż tylko ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto M. Szewczyk wskazuje również, iż z racji charakteru danego obszaru, np. w przypadku obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, organy planistyczne powinny każdorazowo zastanowić się nad wprowadzeniem w planach miejscowych

³⁷ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 178.

dotyczących tego typu obszarów, daleko idących ograniczeń w zakresie ich zagospodarowania włącznie z zakazem zabudowy, ze względu na wynikający z art. 1 ust. 2 pkt 5 *upzp* nakaz zapewnienia w planowaniu przestrzennym bezpieczeństwa ludzi i mienia³⁸.

1.4.5 Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości

Przepis art. 15 ust.2 pkt nakłada obowiązek uwzględnienia w treści planów miejscowych szczegółowych zasady i warunków scalania i podziału nieruchomości. Obowiązek ten zostaje doprecyzowany w § 4 pkt 8 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu, który stanowi, iż ustalenia w omawianym zakresie „*powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”

Na wstępie rozważań w tym punkcie należy wskazać, że procedura „scalania i podziału nieruchomości” została szczegółowo uregulowana w przepisach art. 101-108 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Procedurą odmienną od niej, mającą jednak za zadanie realizację podobnych celów i prowadzącą do zbliżonych efektów jest procedura „podziału nieruchomości” uregulowana w przepisach art. 92-100 *ugn*³⁹.

Pojawia się zatem uzasadnione pytanie, czy na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 *upzp* organy planistyczne mogą określać szczegółowe zasady i warunki jedynie w zakresie procedury „scalania i podziału nieruchomości”, czy także w odniesieniu do „podziału nieruchomości”. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje stanowisko, iż zastosowanie takich rozwiązań w odniesieniu do procedury „podziału

³⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 111.

³⁹ A. Plucińska-Filipowicz [w:] red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s.176.

nieruchomości” jest niedopuszczalne. Na poparcie tej tezy przywołać można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, w którym Sąd jednoznacznie stwierdził, iż „podział nieruchomości” oraz „scalenie i podział nieruchomości” to dwie odrębne instytucje i jedynie w drugiej z nich *ugn* wyznacza planowi miejscowemu konkretną rolę do odegrania⁴⁰. Przepis art. 102 ust. 1 *in fine* stanowi bowiem, iż *szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy*.

Ustalenia planu nie mogą zatem ograniczać możliwości dokonywania podziałów nieruchomości. Prowadziłyby to bowiem do ograniczania kompetencji organu wykonawczego gminy, który zgodnie z przepisem art. 96 *ugn* jest organem właściwym do wydawania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a zatem także do określenia dopuszczalności i szczególnych warunków takiego podziału⁴¹.

Wskazać należy, że o ile w doktrynie przeważa stanowisko aprobujące przywołane w poprzednich akapitach twierdzenia, to pojawiają się także głosy przeciwne. Takie odmienne stanowisko zajmuje A. Plucińska-Filipowicz twierdząc, iż w uwagi na podobne cele i skutki procedur „podziału nieruchomości” oraz „scalania i podziału nieruchomości”, *pozbawione racjonalnego uzasadnienia jest różnicowanie określonych w planie uprawnień gminy dotyczących „scalania i podziału” nieruchomości, co zaś oznacza, że regulacje odnoszące się do tej instytucji będą*

⁴⁰ Analogiczny pogląd został wyrażony także m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 841/11 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 256/14.

⁴¹ Pogląd taki został wyrażony w cytowanym już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, a także wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 826/14 i z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 790/15, a także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 507/12.

miały zastosowanie również przy podziale nieruchomości na podstawie art. 92-99 ugn⁴².

Stanowisko to uznać trzeba jednak za odosobnione, a rację należy przyznać dominującemu pogładowi w tej kwestii podnoszącemu, iż nie jest dopuszczalne ustanawianie w planach miejscowych dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać podział nieruchomości⁴³.

1.4.6 Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy

Kolejnym przepisem poddawanym analizie jest przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*. Zgodnie z jego treścią w planach miejscowych obowiązkowo umieszcza się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Przepis ten stanowi zatem podstawę do ingerencji organów gminy w uprawnienia właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości, znajdujących się na obszarze objętym planem miejscowym. Co bardzo istotne w tym przypadku, możliwość ingerencji dotyczy wszystkich obszarów, a nie jedynie terenów o jakichś „specjalnych” cechach, jak np. obszarów o szczególnej wartości przyrodniczej, czy też zagrożonych osuwaniem się mas ziemi.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 stanowi zatem pewną „emanację” władztwa planistycznego gminy. Oczywiście podkreślić należy w tym miejscu raz jeszcze, że wszelkie ograniczenia wprowadzane przez organy gminy w dotyczące wykonywania prawa własności nieruchomości gruntowych na danym obszarze objętym planem, nie mogą być wprowadzane w sposób dowolny. Ograniczenia zawsze muszą być

⁴² A Plucińska-Filipowicz [w:] red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s.177.

⁴³ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 183; H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 161-162.

bowiem wprowadzane w zgodzie klauzulami limitacyjnymi zawartymi w art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Każdorazowo muszą one służyć zatem ochronie doniosłych wartości wskazanych w przepisach konstytucyjnych oraz spełniać wymagania proporcjonalności⁴⁴.

1.4.7 Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 *upzp* nakłada na organy gminy obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obowiązek ten doprecyzowany jest przez § 4 pkt 9 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. Zgodnie z tym przepisem, ustalenia planu dotyczące omawianego zakresu powinny zawierać trzy kategorie regulacji. Są to mianowicie:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych;
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym;
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Zapisy planu miejscowego powinny zatem zapewniać nieruchomościom, które znajdują się na obszarze objętym planem, zarówno dostęp do ulic i innych szlaków komunikacyjnych, jak i możliwość podłączenia podstawowej infrastruktury sieciowej, takiej jak sieć elektryczna czy też wodociągowo-kanalizacyjna. Jak wskazuje się bowiem w doktrynie niewątpliwie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być tak skonstruowany, aby jego treść zapewniała możliwość obsługi

⁴⁴ red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 182; J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 29.

komunikacyjnej terenów nim objętych, w tym w szczególności dostęp do drogi publicznej nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo⁴⁵.

Co więcej, w zakresie władztwa planistycznego gminy, zgodnie z omawianym przepisem, leży również przeznaczenie danego terenu pod szlak komunikacyjny i to zarówno o charakterze drogi publicznej, jak i drogi wewnętrznej⁴⁶. Regulacja ta koresponduje z przepisami art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego oraz art. 35 ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych który stanowi, iż m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przewiduje się pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem.

1.4.8 Sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 11 *upzp* w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umieszcza się także regulacje dot. sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Co oczywiste, regulacje w tym zakresie pojawią się jedynie w takich planach, które w swojej treści będą przewidywać realizację jakiejś inwestycji i to z reguły celu publicznego, jak np. lokalizacja drogi. Do czasu jednak faktycznego rozpoczęcia tej inwestycji, tj. pozyskania środków finansowych i uzyskania koniecznych decyzji

⁴⁵ red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 186.

⁴⁶ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 122/09.

administracyjnych, niezbędne będzie ustalenie tymczasowego przeznaczenia danej nieruchomości⁴⁷.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 *upzp* jest doprecyzowany przez § 4 pkt 10 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. Zgodnie z tym przepisem *ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane.*

W treści obu wskazanych przepisów szczególne znaczenie ma określenie terminu tymczasowego zagospodarowania danego terenu. Tego typu regulacja ma bowiem na celu zabezpieczenie praw właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, położonych na obszarze, dla którego takie tymczasowe zagospodarowanie zostaje ustalone. Wyznaczenie dokładnego terminu pozwala uchronić ich przed niepewnością co do chwili, w której faktycznie nastąpi zmiana sposobu zagospodarowania terenu i pozwolić na dokładniejsze zaplanowanie dalszych posunięć z tym związanych. Jako przykład można tutaj podać sytuację, w której na mocy uchwalonego planu miejscowego na miejscu dotychczasowego osiedla domków jednorodzinnych ma powstać obwodnica miasta. Dokładne wyznaczenie terminu zmiany sposobu zagospodarowania terenu pozwala dotychczasowym mieszkańcom na podjęcie z odpowiednim wyprzedzeniem działań służących zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych⁴⁸.

Co więcej, wyznaczenie dokładnego terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie nieruchomości może być wykonywane, służy także ochronie właścicieli nieruchomości przed odwlekaniem inwestycji, czy też bezpodstawnym

⁴⁷ red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 192.

⁴⁸ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 189.

odstąpieniem od nich. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której przy braku określenia terminu zmiany przeznaczenia danego obszaru, w związku z przedłużającym się procesem inwestycyjnym, właściciele nieruchomości faktycznie zostają pozbawieni możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, np. poprzez wprowadzenie zakazu przeprowadzenia prac remontowych⁴⁹. Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca, na co dobitnie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Po 1006/12, w którym stwierdził, iż *uchwalenie planu miejscowego, zmieniającego przeznaczenie nieruchomości, wykorzystywanej dotąd na cele mieszkaniowe, bez zrealizowania wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp, obowiązku wskazania terminu tymczasowego zagospodarowania terenu powoduje, iż brak jest podstawy prawnej do ograniczenia przysługującego właścicielom tej nieruchomości prawa własności, w szczególności poprzez uniemożliwienie dokonania modernizacji obiektów mieszkalnych, poprzez np. ich rozbudowę czy też nadbudowę.*

Dodatkowo należy wskazać, że z omawianym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp związany jest również przepis art. 35 upzp. Stanowi on, iż *tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.* Jak wskazuje A. Plucińska-Filipowicz przepis ten co prawda odnosi się do „wykorzystania terenów w sposób dotychczasowy”, natomiast w art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp jest mowa o tymczasowym „zagospodarowaniu, urządzaniu i użytkowaniu terenów”, pomiędzy tymi przepisami nie należy jednak doszukiwać się sprzeczności⁵⁰.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 189.

⁵⁰ A. Plucińska-Filipowicz [w:] red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 192.

1.4.9 Stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną

Ostatnim obowiązkowym ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wskazane w art. 15 ust. 2 pkt 12 *upzp* ustalenie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 *upzp*.

Na wstępie rozważań w tym punkcie należy wskazać, że przepis art. 36 ust. 4 *upzp* stanowi podstawę do ustanowienia tzw. opłaty (renty) planistycznej tj. jednorazowej opłaty, którą pobiera organ wykonawczy gminy od właścicieli nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego i którzy zdecydowali się dokonać zbycia takiej nieruchomości. Wysokość tej opłaty określana jest jako procent od wzrostu wartości nieruchomości i nie może przekraczać 30% owego wzrostu wartości.

Właśnie wskazanie wysokości stawek będących podstawą ustalenia wysokości renty planistycznej jest ostatnim z obowiązkowych elementów zamieszczanych w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy zauważyć, że w danym planie mogą zostać określone różne stawki opłaty planistycznej dla różnych obszarów, co wprost wynika ze sformułowania przepisu art. 15 ust. 2 pkt 12 *upzp*, w którym zostało użyte słowo „stawki” w liczbie mnogiej⁵¹. Jest to rozwiązanie jak najbardziej logiczne, ponieważ różne kategorie terenów mogły zmienić swoją wartość dzięki przyjęciu planu w różnym stopniu, w związku z czym jak najbardziej zasadne będzie zróżnicowanie wysokości stawki opłaty.

⁵¹ zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 421/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 493/13.

Kontrowersje dotyczące tego elementu treści planu miejscowego skupiają się natomiast głównie wokół możliwości ustanowienia stawki opłaty na poziomie zerowym. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym stanowisko dotyczące tej kwestii nie jest w pełni jednolite.

Część orzecznictwa wskazuje – jako że ustanowienie stawki zerowej jest w istocie równoznaczne z odstępniem w ogóle od ustalenia stawki opłaty, w niektórych sytuacjach jest dopuszczalne⁵². Takie postępowanie, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12, jest jednak możliwe jedynie w sytuacji, *gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, że w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 upzp. (na przykład, gdy nieruchomości te nie mogą być zbywane)*. Ponadto jak wskazał NSA stwierdzenie takie wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych, a także dokładnego określenia w ustaleniach planu terenów, w stosunku do których stawka zerowa została uchwalona⁵³.

Zgodnie z drugą linią orzecniczą ustanowienie stawki zerowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 upzp, nie jest natomiast w ogóle dopuszczalne. Pogląd taki opiera się na założeniu, iż jeżeli organy gminy w ogóle decydują się na ustalenie stawki opłaty w treści planu miejscowego, oznacza to, że zdają sobie sprawę, iż w wyniku uchwalenia planu wzrosnie wartość określonych nieruchomości, zaś wprowadzenie stawki w wysokości 0% zmierza *de facto* do wprowadzenia zwolnienia

⁵² zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 545/10 oraz z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1506/12.

⁵³ zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10 oraz z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 978/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 108/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1315/14.

przedmiotowego od opłaty planistycznej. Treść przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 *upzp* nie daje natomiast możliwości uznaniowego odstąpienia przez gminę od pobierania opłaty planistycznej⁵⁴. Warto podkreślić, iż także większość doktryny opowiada się za takim restrykcyjnym podejściem do możliwości ustanawiania zerowej stawki opłaty planistycznej⁵⁵.

⁵⁴ Pogląd taki został zaprezentowany m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10; z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 979/10; z dnia 9 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1860/12 oraz z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 1208/13, a także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 października 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 819/14 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 828/14.

⁵⁵ Pogląd taki wyraża m. in. M. Wincenciak [w:] red. A. Plucińska Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. XXX komentarz art. 331 oraz Z. Niewiadomski [w:] red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 300. W doktrynie są jednak także obecne poglądy odmienne, tak np. P. Sosnowski [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 194.

1.5 Fakultatywne elementy treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Drugą kategorię elementów, wchodzących w skład treści miejscowych planów miejscowych, stanowią elementy fakultatywne, wskazane w przepisie art. 15 ust. 3 *upzp*. Elementy te nie muszą występować w każdym planie zagospodarowania przestrzennego, a o uwzględnieniu poszczególnych z nich w konkretnej uchwale decydują okoliczności faktyczne związane z obszarem, którego dotyczy przygotowywany projekt planu miejscowego. Co jednak niezwykle istotne, pomimo że uwzględnienie elementów fakultatywnych nie jest obowiązkowe w treści wszystkich planów, w przypadku, kiedy organy gminy zdecydują się zawrzeć któryś z takich elementów w konkretnym planie miejscowym, muszą tak ukształtować jego treść, aby nie wykraczać poza wskazany w tym elemencie przedmiot uregulowania. Dodatkowo należy także wskazać, iż katalog elementów fakultatywnych zawarty w omawianym przepisie, ma charakter wyliczenia enumeratywnego. Organy planistyczne nie mogą zatem zawrzeć w treści planu miejscowego regulacji dotyczących innych kwestii niż wskazane w niniejszym katalogu oraz katalogu elementów obligatoryjnych omówionym w sposób szczegółowy w poprzednich punktach niniejszego rozdziału⁵⁶.

Wśród elementów fakultatywnych planu przepis art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia:

- 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
- 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
- 4) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami

⁵⁶ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 153.

- w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
- 5) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a;
 - 6) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
 - 7) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;
 - 8) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
 - 9) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;
 - 10) granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
 - 11) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
 - 12) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Jak widać zatem, ustalenie poszczególnych elementów wskazanych w powyższym wyliczeniu będzie każdorazowo zależeć od charakteru obszaru objętego planem miejscowym. Przykładowo można bowiem wskazać, iż ustalenie granic obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji w treści planu będzie

mogło mieć miejsce jedynie w przypadku, kiedy dany plan miejscowy będzie obejmował swoim zakresem przestrzennym tego typu tereny.

Niektóre z regulacji wskazanych w powyższym wyliczeniu są oczywiście funkcjonalnie powiązane z obligatoryjnymi zapisami planu, o których mowa w poszczególnych punktach przepisu art. 15 ust. 2 *upzp*. Przykładowo można raz jeszcze wskazać, że z ustaleniem w treści planu miejscowego zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 *upzp*) związane będzie wskazanie granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów (art. 15 ust. 3 pkt 1 *upzp*), a często także określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 *upzp*).

Warto zauważyć w tym miejscu jednak, że sam charakter elementów planu wymienionych w przepisie art. 15 ust. 3 *upzp* nie jest rozumiany przez doktrynę jednolicie. Większość autorów określa te elementy, podobnie jak ma to miejsce w niniejszej pracy, mianem „ustaleń fakultatywnych”⁵⁷. W związku z tym podnosząc, iż uregulowanie poszczególnych kwestii wskazanych w omawianym przepisie, z woli ustawodawcy, przybiera charakter możliwości wyboru działania przez organy gminy i może być ujmowane jako pewien rodzaj fakultatywności w podejmowanych przez te organy działaniach⁵⁸.

Na odmiennym, niezwykle interesującym stanowisku w odniesieniu do tego problemu stoi natomiast Z. Niewiadomski, który wskazuje, iż w istocie katalog regulacji zawartych w przepisie art. 15 ust. 3 *upzp* nie ma charakteru fakultatywnego. Wprowadzenie do wyliczenia znajdującego się w tym przepisie zawiera bowiem wyrażenie „w zależności od potrzeb”, a wymienione w nim treści zgodnie z przepisem art. 10 *upzp* są przedmiotem polityki przestrzennej i są ujęte w studium uwarunkowań

⁵⁷ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 160; red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 153; J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 25.

⁵⁸ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy - kompetencje, zadania, wolności*, [w:] Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka, zeszyt (26) 1/2012, s. 52-53.

oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zasada zgodności planu miejscowego ze studium powoduje zatem konieczność uwzględnienia ich w planie dotyczącym danego obszaru, o ile potrzeba taka wynika ze studium⁵⁹. Także M. Szewczyk, dla określenia ustaleń zawartych w art. 15 ust. 3 *upzp*, nie używa określenia „fakultatywne” a „względnie obowiązkowe”⁶⁰, które wydaje się trafnie oddawać myśl wyrażoną przez Z. Niewiadomskiego.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące treści, którą zawierają plany zagospodarowania przestrzennego, raz jeszcze należy wskazać, iż zakres regulacji planów z jednej strony ujęty został przez ustawodawcę bardzo szeroko, zwłaszcza poprzez zobligowanie organów planistycznych do odniesienia się w treści planów do zasad i wartości, które mają być chronione w procesie planowania przestrzennego, takich jak ład przestrzenny, czy też ochrona środowiska i dóbr kultury. Z drugiej zaś strony zakres przedmiotowy treści planów został określony w sposób wyczerpujący przez przepisy art. 15 ust. 2 oraz ust. 3 *upzp* i organy gminy w żadnym wypadku nie mogą zawierać w treści planów regulacji, wytycznych czy też wskaźników innych niż enumeratywnie wskazane w omówionych w niniejszym rozdziale przepisach.

⁵⁹ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 164.

⁶⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 113.

Rozdział II: Procedura uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

2.1 Etapy procedury uchwalania planów miejscowych

Procedura planistyczna na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest procesem skompilowanym, wymagającym dużej staranności oraz zaangażowania ze strony zarówno organów wykonawczych, jak i stanowiących gminy. Nietrudno o popełnienie w jej toku błędów, które mogą mieć niezwykle doniosłą wagę. Wskazać należy bowiem na przepis art. 28 ust. 1 *upzp*, zgodnie z którym naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Błędy popełnione w procedurze planistycznej mogą zatem powodować stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ nadzoru bądź wojewódzki sąd administracyjny. W toku prac nad planami miejscowymi konieczne jest zatem staranne przestrzeganie regulacji proceduralnych i to zarówno przez radę gminy, jak i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co często nie jest łatwe, jeżeli weźmiemy pod uwagę stopień skomplikowania procedury planistycznej. W jej toku wyróżnić można bowiem za Z. Niewiadomskim następujące etapy:

- 1) wykonanie przez organ wykonawczy gminy czynności przygotowawczych w postaci: analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustalenia niezbędnego zakresu prac planistycznych;
- 2) podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego;

- 3) ogłoszenie przez organ wykonawczy gminy o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego;
- 4) możliwość składania wniosków do planu;
- 5) zawiadomienie na piśmie o podjęciu uchwały instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgadniania planu;
- 6) rozpatrzenie przez organ sporządzający plan miejscowy wniosków do planu;
- 7) sporządzenie przez organ wykonawczy gminy projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- 8) sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego;
- 9) uzyskanie opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej o projekcie planu;
- 10) wystąpienie o opinie do wymienionych w ustawie organów;
- 11) uzgodnienie projektu z wymienionymi w ustawie organami;
- 12) uzyskanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 13) wprowadzenie do projektu planu zmian wynikających z opinii i uzgodnień;
- 14) ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu;
- 15) wyłożenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu;
- 16) organizację dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu;
- 17) możliwość zgłaszania uwag do projektu planu;
- 18) rozpatrzenie uwag do projektu planu;
- 19) wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia uwag i ponowienie uzgodnień w niezbędnym zakresie;

- 20) przedstawienie radzie gminy projektu planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag;
- 21) ocenę projektu i rozpatrzenie przez radę gminy nieuwzględnionych uwag;
- 22) w razie stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w projekcie – ponowienie czynności proceduralnych w niezbędnym zakresie;
- 23) stwierdzenie przez radę gminy zgodności projektu planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 24) uchwalenie planu miejscowego przez radę gminy z jednoczesnym rozstrzygnięciem w sprawach nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag o sposobie realizacji inwestycji publicznych, zapisanych w planie i zasadach ich finansowania;
- 25) przedstawienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wojewodzie uchwały w sprawie planu wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi⁶¹.

Jak wynika z powyższego wyliczenia, proces przyjmowania planów miejscowych jest niezwykle złożony i wymaga zaangażowania wielu podmiotów. Zasadnicza część procedury przyjmowania planów miejscowych została uregulowana w art. 17 *upzp*, jednak niektóre jej elementy znajdują się także w innych przepisach ustawy.

2.2 Czynności wstępne podejmowane przez organ wykonawczy gminy

„Czynności wstępne” mają miejsce przy pierwszym kroku procedury. Obowiązek dokonania pewnych czynności przez organ wykonawczy gminy jeszcze przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, czyli

⁶¹Powyższy podział wskazuje Z. Niewiadomski [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 177-178.

tw. uchwały intencyjnej, reguluje bowiem przepis art. 14 ust. 5 *upzp*. Zgodnie z tym przepisem organ wykonawczy przed podjęciem przez radę gminy uchwały intencyjnej musi podjąć cztery czynności, tj.:

- a) wykonać analizę w przedmiocie zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego;
- b) dokonać analizy stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium;
- c) przygotować materiały geodezyjne do opracowania planu miejscowego;
- d) ustalić niezbędny zakres prac planistycznych.

Czynności te mają zatem charakter bardzo wstępny, nie przesądzają w żadnym zakresie o ostatecznym przeznaczeniu danego terenu ani nie są wiążące dla organów w toku procedury planistycznej. W pewnym jednak zakresie determinują kolejne etapy prac planistycznych, niejako wskazują bowiem na intencje organów gminy co do treści przyszłych ustaleń planistycznych⁶².

Wskazać należy, że charakter prawny ww. czynności organu wykonawczego gminy jest postrzegany przez doktrynę w sposób niejednorodny. M. Szewczyk wskazuje bowiem, iż już na etapie tych wstępnych czynności władze gminy powinny mieć opracowaną choćby ogólną wizję przyszłego planu miejscowego, a czynności te ukierunkowują procedurę planistyczną oraz rozwiązania przyjęte w przyszłym planie miejscowym, dlatego też z całą pewnością powinny podlegać kontroli organu nadzoru oraz sądów administracyjnych, w szczególności zaś w sytuacji, gdy plan miejscowy ma przewidywać objęcie jakiegoś terenu zakazem zabudowy⁶³. Odmienne do tej kwestii podchodzi natomiast Z. Niewiadomski, który jednoznacznie wskazuje, iż dokonanie czynności wskazanych w przepisie art. 14 ust. 5 *upzp* oraz ich zakres

⁶² Podobne stanowisko wyraża J. Dziedzic-Bukowska [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 139.

⁶³ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 140; H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 145-146.

pozostają poza kontrolą legalności postępowania w sprawie uchwalenia planu, gdyż nie sporządza się dokumentacji z ich przeprowadzenia i nie przedstawia wojewodzie na podstawie art. 20 ust. 2 *upzp*. Zgodnie z tym przepisem przedstawieniu wojewodzie podlega bowiem uchwała ws. planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych⁶⁴. W tym miejscu należy natomiast zauważyć, iż przepis § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), który zawiera enumeratywny katalog dokumentów wchodzących w skład dokumentacji prac planistycznych, nie wymienia dokumentów dot. czynności podejmowanych na podstawie przepisu art. 14 ust. 5 *upzp*.

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych kwestia możliwości oceny czynności podejmowanych na gruncie art. 14 ust. 5 *upzp* nie jest rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny. Z jednej strony funkcjonuje bowiem linia orzecznicza, która definitywnie odrzuca możliwość kontroli owych czynności. Warto wskazać w tym miejscu na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 81/13, w którym Sąd podziela stanowisko zajmowane m.in. przez Z. Niewiadomskiego i stwierdza, iż dokonanie wymienionych w art. 14 ust. 5 *upzp* czynności przygotowawczych oraz ich zakres, pozostają poza kontrolą legalności postępowania w sprawie uchwalenia planu⁶⁵. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, iż nie brak również orzeczeń sądów administracyjnych, które nie odrzucają jednoznacznie możliwości kontroli czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy na mocy art. 14 ust. 5 *upzp*. Jako przykład można podać tutaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt

⁶⁴ red. Z. Niewiadomski, *op cit.*, s. 152; J. Dziedzic-Bukowska [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 138-139.

⁶⁵ Podobne stanowisko zajmuje również np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. akt II SAB/Rz 101/15 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w postanowieniu z dnia 7 września 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 637/15.

II OSK 810/13, w którym Sąd stwierdza, co prawda *przepisy ustawy o planowaniu nie regulują stopnia szczegółowości analizy, jej formy oraz wymaganych elementów, które powinna ona zawierać*, jednocześnie wskazuje jednak, iż *należy przyjąć, że winna ona opisywać i wyjaśniać podstawowe motywy przystąpienia do procedury planistycznej*. Na gruncie rozpatrywanej sprawy NSA dokonał zatem oceny przeprowadzonej analizy pod tym kątem i stwierdził, iż organ przeprowadził ją poprawnie, bowiem zawrócił uwagę na konieczność zapewnienia ochrony systemu przyrodniczego miasta. Sąd wskazuje także, że na kanwie tej konkretnej sprawy poprawnie określono zakres prac planistycznych. W związku z tym, oceniając procedurę przyjmowania uchwały NSA stwierdza, podobnie jak sąd pierwszej instancji, iż dochowane zostały czynności wymagane przez art. 14 ust. 5 *upzp*⁶⁶.

W świetle powyższych stanowisk doktryny oraz orzecznictwa, należy stwierdzić, iż kwestia możliwości oceny czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy na podstawie art. 14 ust. 5 *upzp* przez organy nadzoru i sądy administracyjne pozostaje niejednoznaczna. Ocena tych czynności, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę fakt, iż związane z nimi dokumenty nie wchodzą w skład dokumentacji planistycznej, w wielu przypadkach może nastroczać jednak wiele trudności, bądź też być po prostu niemożliwa. Dlatego też *de lege lata* wydaje się, że stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego jedynie na podstawie zarzutu dotyczącego popełnienia przez organ wykonawczy błędów w tej fazie procedury planistycznej, nie powinno mieć miejsca.

2.3 Podjęcie przez radę gminy uchwały intencyjnej

Kolejnym etapem procedury planistycznej jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu miejscowego,

⁶⁶ W treści uzasadnienia omawianego wyroku podany jest co prawda przepis art. 15 ust. 5 *upzp*, jednak jest to ewidentna omyłka pisarska; Wskazać należy ponadto, że analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt II OSK 802/13.

czyli tzw. uchwały intencyjnej. Może ona zostać podjęta zarówno na wniosek organu wykonawczego gminy, jak i z inicjatywy samej rady gminy. Zgodnie z art. 14 ust. 1 *upzp* uchwała intencyjna podejmowana jest „w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania”. Należy się jednak zgodzić z J. Dziedzic-Bukowską, iż w istocie uchwała intencyjna nie zawiera żadnych norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym – jest bowiem skierowana do organu wykonawczego gminy, który po jej przyjęciu przez radę gminy zobowiązany jest podjąć kolejne kroki zmierzające do przyjęcia planu miejscowego⁶⁷. Drugą funkcją uchwały intencyjnej jest funkcja informacyjna. Uchwała intencyjna ma bowiem służyć wyznaczeniu obszaru objętego planem oraz poinformowaniu zainteresowanych o wszczęciu procedury planistycznej⁶⁸.

W związku z tym, że uchwała intencyjna spełnia jedynie funkcje wyżej wskazane, w żadnym razie nie może natomiast ostatecznie przesądzać o charakterze przeznaczenia działek, które mają być objęte planem. Należy stwierdzić, iż jej regulacje nie mogą naruszać niczyjego interesu prawnego, a w konsekwencji nie może być zatem przedmiotem skargi w trybie art. 101 *usg*⁶⁹. Niejako sygnalizacyjnie wskazać należy, iż w doktrynie prezentowane są także odmienne poglądy w tej kwestii⁷⁰. Z poglądami tymi, w mojej ocenie, nie sposób się jednak zgodzić, a rację przyznać należy stanowisku wyrażonemu w cytowanych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niewątpliwie bowiem uchwała intencyjna sama w sobie nie może zawierać treści normatywnej ograniczającej prawo własności właścicieli nieruchomości, które znajdować się będą na obszarze objętym przyszłym planem

⁶⁷ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 128-130.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 128-130.

⁶⁹ Zob. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1453/14; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2442/12 oraz z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1825/13.

⁷⁰ A. Plucińska-Filipowicz [w:] red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 131-132; M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 144.

miejscowym. Jak zostało to już wskazane, sądownictwo administracyjne stoi na jednoznacznym stanowisku, iż w uchwale intencyjnej nie można przesądzać o przeznaczeniu danych działek. Nawet jeżeli zatem przyjąć, że już na etapie przyjmowania uchwały intencyjnej organy gminy mają pewną wizję co do rozwiązań przyszłego planu, nie sposób jest jednak antycypować, jakie rozstrzygnięcia zapadną w toku procedury planistycznej i jaki będą miały wpływ na sytuację prawną właścicieli nieruchomości objętych projektowanym planem.

2.4 Ogłoszenie o podjęciu uchwały intencyjnej oraz zawiadomienie odpowiednich organów

Po podjęciu uchwały intencyjnej przez radę gminy, główny ciężar prac planistycznych przechodzi na organ wykonawczy gminy, który przygotowuje projekt uchwały ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Czynności, które musi podjąć wójt (burmistrz, prezydent miasta) zostały dokładnie określone w art. 17 *upzp*. Pierwszą z nich jest ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, informacji o podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej. Przepis ten wymaga zatem dokonania przez wójta ogłoszenia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu w trzech formach. Po pierwsze, wymagane jest wydanie przez organ wykonawczy gminy obwieszczenia. Dokonane może być to poprzez wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy lub miasta oraz zamieszczenie stosownej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Wzór obwieszczenia został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu.

Po drugie, informacja o podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej powinna ukazać się w prasie miejscowej. Jak wskazuje się w doktrynie, przez pojęcie prasa miejscowa rozumieć należy prasę o lokalnym znaczeniu, obejmującą swoim zasięgiem teren danej gminy. Nie ma natomiast potrzeby umieszczania ogłoszenia

w prasie o szerszym zasięgu⁷¹. Ustawa nie wyznacza także wymaganego sposobu dystrybucji czy częstotliwości wydawania prasy miejscowej. Istotne jest jednak, aby wybór rodzaju periodyku umożliwiał zapoznanie się wszystkim zainteresowanym z ogłoszeniem w okresie, w którym istnieje możliwość składania wniosków do planu⁷². Nie może zatem zostać wybrany tytuł o niskiej częstotliwości publikacji (np. kwartalnik) bowiem uniemożliwiłoby to skuteczne poinformowanie zainteresowanych podmiotów o wszczęciu prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Trzeci wymagany sposób dokonania ogłoszenia o przyjęciu uchwały intencyjnej określony został w ustawie jako „sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości”. W praktyce ogłoszenie w tym trybie może polegać np. na rozwieszeniu plakatów czy też nawet na umieszczeniu odpowiedniego komunikatu na stronie internetowej urzędu gminy⁷³.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 *upzp* określa także minimalne wymogi treściowe w odniesieniu do ogłoszenia o podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej. Przepis ten wskazuje, iż w ogłoszeniu zawarte powinny być co najmniej informacje określające formę, miejsce i termin składania wniosków do planu. Dodatkowo wskazuje się, iż termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia opublikowania ogłoszenia. Przepis ten określa zatem termin minimalny, który nie może zostać skrócony. Organ wykonawczy gminy może jednak oczywiście ustanowić termin dłuższy.

Oprócz dokonania omówionego powyżej ogłoszenia, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany zawiadomić o podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej instytucje oraz organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu

⁷¹ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 205.

⁷² red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 216.

⁷³ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 182.

miejscowego. Krag takich podmiotów każdorazowo zależy jest od tego, jakiego rodzaju nieruchomości objęte zostaną planem oraz jakie będzie ich projektowane przeznaczenie⁷⁴. Zauważyć należy, że podobnie jak w przypadku obwieszczenia, także wzór zawiadomienia kierowanego do odpowiednich organów, określony został w załączniku (nr 3) do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2.5 Wnioski do treści projektu planu miejscowego

Jak zostało to już wskazane, w ogłoszeniu o podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej, organ wykonawczy gminy zobowiązany jest określić formę, miejsce i termin składania wniosków do planu nie krótszy niż 21 dni. Ustawa nie precyzuje w żaden sposób kręgu podmiotów uprawnionych do składania takich wniosków. Należy zatem przyjąć, iż wnioski może składać każdy podmiot zainteresowany treścią projektowanego planu miejscowego. Mogą być to zatem zarówno osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (np. organizacje społeczne, wspólnoty mieszkaniowe), jak i organy władz publicznych⁷⁵.

Także forma składania wniosków nie została określona w sposób ustawowy. Powinna być ona natomiast doprecyzowana w ogłoszeniu dotyczącym podjęcia uchwały intencyjnej przez radę gminy. W doktrynie wskazuje się, że wnioski mogą być wnoszone na piśmie, ustnie do protokołu, bądź też drogą elektroniczną⁷⁶. Istotną kwestią w ich przypadku jest bowiem jedynie zapewnienie utrwalenia i w konsekwencji umożliwienie rozpatrzenia takiego wniosku, sama forma nie ma zaś decydującego znaczenia.

⁷⁴ M. J. Nowak, *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa, 2013, s. 5.

⁷⁵ red. Z. Niewiadomski, *op cit.*, s. 187.

⁷⁶ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op cit.*, s. 220.

Co do treści składanych wniosków, nie ulega wątpliwości, iż co do zasady powinny się one odnosić do zakresu i celu projektowanego planu miejscowego. Nie oznacza to jednak, że w przypadku wniosków nie zawierających takiego odniesienia organ wykonawczy gminy nie ma obowiązku ich udokumentowania i rozpatrzenia zgodnie z przepisem art. 17 pkt 4 *upzp*. Takie pominięcie złożonych wniosków, nawet jeśli w istocie nie zawierają one uwag merytorycznych do projektu planu, może być bowiem uznane za rażące naruszenie procedury planistycznej i skutkować uznaniem planu za nieważny przez organ nadzoru lub sąd administracyjny⁷⁷.

Co oczywiste, organ wykonawczy gminy nie ma obowiązku uwzględniać wszystkich złożonych wniosków. Każdy z nich powinien jednak podlegać rozpatrzeniu przez organ przed sporządzeniem projektu planu. Rozpatrzenie wniosków do planu następuje w formie zarządzenia organu wykonawczego. Co istotne, ustawa nie określa, czy organ ma wydawać pojedyncze zarządzenia w odniesieniu do każdego złożonego wniosku, czy też wydaje on jedno zarządzenie „zbiorcze”. W praktyce należy zatem przyjąć, iż obie możliwości są prawnie dopuszczalne. Organ wykonawczy niewątpliwie musi natomiast sporządzić wykaz złożonych wniosków, którego wzór określony jest w załączniku nr 4 do rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu oraz który zgodnie z § 12 tego rozporządzenia wchodzi w skład dokumentacji planistycznej przedstawianej wojewodzie po podjęciu przez radę gminy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przy omawianiu procedury składania i rozpatrywania wniosków do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sposób nie wspomnieć o przepisie art. 7 *upzp*. Zgodnie z tym przepisem rozstrzygnięcie organu wykonawczego odmawiające uwzględnienia m.in. wniosków oraz uwag zgłaszanych

⁷⁷ H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 126 i 185.

do projektu planu miejscowego, nie podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Co istotne, przepis ten *expressis verbis* nie pozwala na zaskarżanie do WSA jedynie rozstrzygnięć wójta w przedmiocie **nieuwzględnienia** np. złożonego do projektu planu wniosku. Na gruncie wykładni językowej należałoby zatem rozważyć możliwość zaskarżenia do WSA rozstrzygnięć częściowo lub w pełni uwzględniających złożony wniosek. Jak wskazuje jednak Z. Niewiadomski po pierwsze, rozstrzygnięcia jedynie częściowo uwzględniające dany wniosek czy uwagę do projektu planu należy traktować, ze względu na skutek, jaki wywołują, na równi z rozstrzygnięciami w całości nieuwzględniającymi przedmiotowych wniosków i uwag. W ocenie tego autora zaskarżenie takich rozstrzygnięć także nie jest zatem dopuszczalne na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego.

Natomiast co do rozstrzygnięć uwzględniających złożony wniosek lub wniesioną uwagę w całości, należy wskazać, iż z samej ich natury wynika, iż nie będą one skarżone przez wnioskodawców. Natomiast co do innych podmiotów, jak wskazuje przywoływany Z. Niewiadomski, niemożliwe byłoby wykazanie interesu prawnego, który został naruszony takim rozstrzygnięciem organu wykonawczego gminy. W praktyce zatem zaskarżenie rozstrzygnięć w pełni uwzględniających dany wniosek czy uwagę przez podmioty trzecie jest niemożliwe, ponieważ jedną z pozytywnych przesłanek do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na gruncie przepisu art. 101 *usg*, jest wykazanie, iż dane rozstrzygnięcie narusza interes prawny skarżącego.

2.6 Przygotowanie projektu planu miejscowego

2.6.1 Krąg osób uprawnionych do przygotowania projektu

Jak zostało już wskazane w rozdziale dot. treści planów miejscowych, pomimo że przepis art. 15 ust. 1 *upzp* wskazuje, iż projekt planu sporządza organ wykonawczy gminy, to w istocie przepis ten nakłada na ten organ jedynie

odpowiedzialność za prawidłowe sporządzenie projektu⁷⁸. Zgodnie bowiem z art. 5 *upzp* projekt planu miejscowego musi zostać przygotowany przez osobę legitymującą się odpowiednimi uprawnieniami. Przepis ten stanowi, iż do sporządzenia projektu planu kompetentne są osoby, które:

- 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym;
- 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym;
- 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów;
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 5) posiadają dyplom ukończenia innych studiów wyższych oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), którzy nabyli kwalifikacje zawodowe odpowiadające wymaganiom określonym w dwóch poprzednich punktach.

Warto wskazać, iż krąg osób uprawnionych do sporządzania projektów planów miejscowych został znacząco poszerzony dzięki tzw. ustawie deregulacyjnej tj. ustawie z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768). Przed jej wejściem w życie uprawnione do sporządzania projektów planów miejscowych na mocy art. 2 ust. 3

⁷⁸ red. Z. Niewiadomski, *op cit.*, s. 159.

w zw. z 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. nr 5, poz. 42 z późn. zm.) były bowiem jedynie osoby należące do samorządu zawodowego urbanistów.

Jako, że wskazana nowelizacja zniosła samorząd zawodowy urbanistów, konieczna była także nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w tym zakresie. Nowela miała na celu otwarcie zawodu urbanisty. W duchu tej idei ukształtowany został także krąg osób uprawnionych do sporządzania projektów planów miejscowych. Aktualnie osobami posiadającymi zgodnie z omawianym przepisem art. 5 *upzp* kompetencje w tym zakresie są bowiem wszystkie osoby posiadające kwalifikacje w zakresie urbanistyki, architektury i gospodarki przestrzennej, w tym także absolwenci kierunków studiów wyższych oraz podyplomowych w tych dziedzinach.

Po przedstawieniu kręgu podmiotów uprawnionych do sporządzania projektów planów miejscowych, należy wskazać, iż sporządzenie projektu przez osobę nieuprawnioną może zostać uznane za istotne uchybienie w zakresie procedury planistycznej i co za tym idzie stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności późniejszej uchwały podjętej na podstawie takiego, wadliwie sporządzonego projektu⁷⁹.

2.6.2 Prognoza oddziaływania na środowisko

Zgodnie z przepisem art. 17 pkt 4 *in fine* projekt planu sporządzany jest wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Prognoza oddziaływania na środowisko jest odrębnym od projektu planu dokumentem, który stanowi jedynie załącznik do projektu. Nie jest ona natomiast załącznikiem, ani tym bardziej częścią „finalnej” uchwały rady gminy ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁷⁹ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op cit.*, s. 69; red. Z. Niewiadomski, *op cit.*, s. 54.

Nie zawiera także żadnych treści normatywnych, nie jest zatem nawet aktem kierownictwa wewnętrznego⁸⁰. Jak wskazuje jednak Z. Niewiadomski, nie oznacza to, że jest ona pozbawiona wszelkiego znaczenia. Jak wskazuje bowiem ten autor *na etapie prac nad projektem prognoza staje się środkiem wczesnego ostrzegania. Z kolei w trakcie stosowania przepisów planu prognoza może i powinna przyczynić się do wyboru wariantów korzystnych dla środowiska przyrodniczego*⁸¹. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/OI 1019/11 wskazał, że pomimo, iż *prognoza oddziaływania na środowisko nie ma charakteru normatywnego, wobec czego nie jest wiążąca dla gminy, może jednak istotnie wpływać na kształt planu miejscowego*. Jak stwierdził Sąd, organy gminy, przystępując do opracowania planu, mają niewątpliwą obowiązek uwzględnić uwarunkowania z niej wynikające.

Fakt, iż prognoza oddziaływania na środowisko powinna być istotnym drogowskazem dla organów planistycznych potwierdza także okoliczność, iż jej brak lub niewłaściwe przeprowadzenie stanowi istotny błąd w procedurze planistycznej, który może skutkować nieważnością uchwały ws. planu miejscowego⁸².

Warto podkreślić w tym miejscu, że prognoza oddziaływania na środowisko jest w aktualnym stanie prawnym dokumentem, sporządzanym w trybie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na podstawie przepisów działu IV 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 353). Przesądza o tym przepis art. 46

⁸⁰ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 207.

⁸¹ red. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 187.

⁸² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 430/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 128/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 663/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/OI 648/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 200/12.

pkt 1 powyżej wskazanej ustawy, który w katalogu dokumentów, dla których wymagane jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko *expressis verbis* wskazuje m. in. projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co prawda, zgodnie z art. 48 ust. 1 omawianej ustawy możliwe jest odstąpienia od sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w określonych wypadkach, możliwość taka dotyczy jednak tylko i wyłącznie niewielkich modyfikacji już przyjętych dokumentów (m.in. planów miejscowych). W praktyce każde uchwalenie nowego planu będzie zatem wymagało przeprowadzenia tej procedury, w ramach której następuje kompleksowa analiza wszystkich aspektów i uwarunkowań środowiskowych.

2.6.3 Prognoza skutków finansowych

Kolejnym załącznikiem do projektu planu przygotowywanego przez organ wykonawczy gminy jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu. W stosunku do tego dokumentu aktualne pozostają uwagi poczynione przy omówieniu prognozy oddziaływania na środowisko. Należy zatem wskazać, że jest ona jedynie załącznikiem do projektu planu, nie stanowi zaś ani części, ani nawet załącznika do uchwały rady gminy. Nie ma, co za tym idzie, ani charakteru aktu normatywnego, ani nawet nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Szczegółowy zakres prognozy skutków finansowych określa § 11 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu miejscowego. Zgodnie z tym przepisem, prognoza skutków finansowych powinna zawierać w szczególności prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na:

- 7) dochody własne i wydatki gminy, w tym wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 *upzp*;
- 8) wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy;

- 9) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Prognoza skutków finansowych powinna zostać sporządzona przez osobę legitymującą się uprawnieniami rzeczoznawcy majątkowego. Nie jest wykluczone, iż niedopełnienie tego obowiązku i sporządzenie prognozy skutków finansowych przez osobę nieposiadającą ww. kwalifikacji, która w efekcie będzie nierzetelna może zostać uznane w pewnych sytuacjach za rażące naruszenie procedury planistycznej i skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały ws. planu miejscowego przez organ nadzoru lub sąd administracyjny⁸³. Wskazać należy jednak, że takie podejście ma raczej charakter wyjątkowy i w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, iż błędy w toku sporządzania prognozy skutków finansowych nie powodują co do zasady nieważności podjętej uchwały ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸⁴.

2.7 Uzyskanie opinii właściwych organów dot. projektu planu miejscowego

Kolejnym etapem procedury przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest uzyskanie opinii dot. przygotowanego przez organ wykonawczy gminy projektu planu oraz jego uzgodnienie z szeregiem

⁸³ Pogląd taki odnaleźć można w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 648/11 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 588/12.

⁸⁴ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 888/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 128/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 533/15 (nieprawomocny); Pogląd taki popierany jest także przez J. Dziedzic-Bukowską [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 211-212.

przewidzianych prawem podmiotów. Przepis art. 17 pkt 6 lit a) stanowi, że właściwymi do zaopiniowania projektu planu są następujące podmioty:

- gminna lub inna właściwa, w rozumieniu art. 8, komisja urbanistyczno-architektoniczna;
- regionalny dyrektor ochrony środowiska;
- właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;
- wójtowie, burmistrzowie gmin albo prezydenci miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- właściwe organy administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych,
- właściwe organy Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzki inspektor ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii;
- starosta, jako właściwy organ ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku

gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV.

Jak wynika z powyższego wyliczenia, projekt planu miejscowego musi zatem zostać uzgodniony każdorazowo, niezależnie od obszaru, którego dotyczy i zawartych w nim treści z właściwą komisją urbanistyczno-architektoniczną, regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym. Pozostałe, wskazane wyżej podmioty zobligowane są do zaopiniowania projektu planu miejscowego jedynie w określonym zakresie. Będą one zatem wydawać opinie jedynie w przypadkach, kiedy projekt dotyczy określonych terenów np. zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych lub zawiera określone regulacje np. może mieć wpływ na rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym.

Warto w tym miejscu pokrótce odnieść się do instytucji jakimi są gminne komisje urbanistyczno-architektoniczne. Przepis art. 17 pkt 6 lit. a *tiret* pierwsze wskazuje bowiem wprost, iż projekty planów podlegają zaopiniowaniu przez komisję gminną lub inną właściwą, w rozumieniu art. 8 *upzp*. Wskazać należy, że co do zasady komisje urbanistyczno-architektoniczne są organami doradczymi o charakterze eksperckim działającymi przy każdym wójtce, burmistrzu lub prezydencie miasta. Przepis art. 8 ust. 4 *upzp* pozwala jednak, na powierzenie przez organ wykonawczy gminy funkcji organu doradczego komisji urbanistyczno-architektonicznej powołanej w innej gminie na mocy porozumienia zawartego z organem wykonawczym tej gminy. Z kolei przepis art. 8 ust. 5 *upzp* wprowadza możliwość powierzenia na podobnej zasadzie zadań gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, komisji powiatowej. Nie zawsze zatem właściwa do zaopiniowania projektu danego planu będzie komisja działająca w gminie, której obszaru plan ten dotyczy. W niektórych przypadkach, będzie to bowiem komisja działająca w innej gminie, lub na poziomie powiatu. Co więcej należy stwierdzić, że *de lege lata* nie musi być to nawet komisja działająca

w gminie sąsiedniej, ponieważ ustawa nie zawiera żadnych ograniczeń w tym zakresie. W przepisach *upzp* nie została także określona maksymalna liczba gmin, korzystających z usług takiej „wspólnej” komisji. Wydaje się zatem, iż przepisy w tym zakresie wymagają pewnego doprecyzowania w celu zapewnienia racjonalnego funkcjonowania tego typu organów.

Odnosząc się natomiast, do znaczenia wydawanych przez ww. organy opinii dot. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie budzi wątpliwości, iż opinie nie mają charakteru wiążącego, a jedynie doradczy. Organ wykonawczy gminy nie jest zatem w żadnym zakresie związany treścią uzyskanych opinii. Nawet zatem, jeżeli są one jednoznacznie negatywne, nie spowodują *ex lege* wstrzymania procedury planistycznej. Organ może bowiem w praktyce zignorować opinie negatywne i kontynuować prace nad projektem planu. Jak wskazuje się w doktrynie pożądane jest jednak, aby opinie nie pozostawały całkowicie obojętne organowi wykonawczemu i miały pewien wpływ na treść planów miejscowych. Jak wskazuje Z. Niewiadomski uzyskanie opinii od wskazanych organów jest konieczne *ze względu na fakt, że plan miejscowy ustala w formie przepisów powszechnie obowiązujących sposób realizacji polityki przestrzennej gminy oraz sposób realizacji ustaleń aktów planowania stanowionych przez te podmioty, jak również ich zamierzenia inwestycyjne podejmowane na terenie gminy*⁸⁵. Także A. Plucińska-Filipowicz, podnosi że mimo iż opinie nie mają charakteru wiążącego *mogą w sposób istotny wpłynąć na treść sporządzanego planu miejscowego*⁸⁶.

⁸⁵ red. Z. Niewiadomski, *op cit.*, s. 183-184.

⁸⁶ A. Plucińska Filipowicz [w:] red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op cit.*, s. 223.

2.8 Dokonanie uzgodnień projektu planu miejscowego z właściwymi organami

Oprócz konieczności uzyskania opinii dot. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepis art. 17 pkt 6 lit. b) wskazuje także katalog organów, które zobligowane są do uzgodnienia projektu planu. Zgodnie z treścią tego przepisu są to :

- wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych;
- właściwy zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę;
- właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa;
- dyrektor właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani;
- właściwy organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych;
- minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej;
- właściwy wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
- zarząd województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a.

Także w przypadku uzgodnień projektu planu miejscowego można wskazać, że ich dokonanie jest konieczne z poszczególnymi organami, tylko w sytuacji, kiedy materia planu w jakiś sposób wiąże się, z ich, doprecyzowaną poprzez ustawę,

właściwością⁸⁷. Nie będzie zatem konieczne uzgodnienie projektu planu np. z ministrem właściwym do spraw zdrowia, w przypadku, gdy dany plan miejscowy nie będzie dotyczył obszarów ochrony uzdrowiskowej. W praktyce jednak niemal zawsze konieczne będzie uzgodnienie projektu planu miejscowego z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Przepis art. 17 pkt 6 lit. b) *tiret* dziewiąte wskazuje bowiem, iż organ ten uzgadnia projekt planu miejscowego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Jako że, jak już zostało wskazane, regulacje w tym zakresie zawiera obligatoryjnie każdy plan miejscowy przewidujący możliwość zabudowy, daje to wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków dalece szersze możliwości oceny przedkładanego projektu⁸⁸.

Co istotne, katalog organów, z którymi projekt planu musi zostać uzgodniony zawarty w przepisie art. 17 pkt 6 lit. b) *upzp* nie ma charakteru zamkniętego. W jego *tiret* drugim jest bowiem wskazane, że uzgodnienie jest konieczne także z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych. Pośród organów uprawnionych do opiniowania planów na podstawie przepisów innych ustaw można wskazać chociażby dyrektorów parków narodowych (art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody), czy też dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 4a pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne). Każdorazowo sporządzając projekt planu i ustalając krąg podmiotów uprawnionych do jego uzgodnienia, organ wykonawczy gminy musi zatem poddać analizie nie tylko przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ale także przepisy dotyczące terenów oraz problematyki, która dany plan porusza np. obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Przechodząc, do omówienia znaczenia prawnego samych uzgodnień, wskazać należy, że mają one dalece bardziej doniosły prawnie charakter w porównaniu do

⁸⁷ M. J. Nowak, *Uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Nieruchomości* nr 4/2013.

⁸⁸ M. J. Nowak, *Sporządzanie...*, s. 21

omówionych już opinii. Uzgodnienia są bowiem wiążące dla organów planistycznych. Odmowa uzgodnienia projektu planu ze strony uprawnionych organów prowadzi zatem do wstrzymania procedury planistycznej. Niedopuszczalne jest bowiem uchwalenie planu miejscowego, mimo skutecznej odmowy uzgodnienia jego projektu przez uprawniony organ. Takie postępowanie może być uznane bowiem, za rażące naruszenie procedury planistycznej, a co za tym idzie może skutkować nieważnością uchwały rady w całości lub w części⁸⁹.

Po uzyskaniu opinii oraz dokonaniu uzgodnień z przewidzianymi przepisami prawa organami organ wykonawczy gminy zgodnie z treścią przepisu art. 17 pkt 9 *upzp* wprowadza do projektu planu miejscowego zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Przepis ten należy ocenić krytycznie pod względem poprawności legislacyjnej. O ile bowiem nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie zmian wynikających z dokonanych uzgodnień jest obligatoryjne ze względu na charakter tego typ współpracy między organami, o tyle w odniesieniu do ustaleń wynikających z uzyskanych opinii takiego obowiązku nie ma, nie są one zatem wiążące dla organu wykonawczego gminy. Błędem jest także zastosowanie czasownika „wprowadzać” w trybie oznajmującym w odniesieniu do zmian wynikających z opinii. W technice legislacyjnej przyjęto bowiem jednoznacznie, że zastosowanie takiego trybu przesądza o obowiązku danego zachowania, który w tym wypadku nie występuje. *De lege ferenda* należy więc postulować nowelizację przepisu art. 17 pkt 9 *upzp*, tak, aby wyeliminować wspomniane wątpliwości.

2.9 Uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

Oprócz konieczności uzyskania opinii oraz przeprowadzenia uzgodnień projektu planu ze wskazanymi organami, przepis art. 17 pkt 9 lit. c) *upzp* wskazuje także, iż na

⁸⁹ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op cit.*, s. 225.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12.

tym etapie procedury planistycznej konieczne jest uzyskanie zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim „przepisem odrębnym” jest w tym przypadku art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), zgodnie z którym przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi,
- 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,
- 3) pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Oczywiste jest to, iż uzyskanie zgody ww. organów konieczne będzie jedynie, jeżeli projekt konkretnego planu miejscowego będzie przewidywać przeznaczenie, którejś ze wskazanej wyżej kategorii gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne. W innych wypadkach ten etap procedury planistycznej zostanie zatem pominięty.

Należy jednak wskazać, iż w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wyrażany jest jednoznaczny pogląd, iż brak uzyskania omawianej zgody w sytuacji, kiedy dany plan miejscowy zawiera w swej treści zapisy o przeznaczeniu na cele nierolnicze i nieleśne, gruntów o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 *upzp*⁹⁰.

⁹⁰ Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny m. in. w wyrokach z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08; z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2995/13 oraz uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10.

2.10 Udział społeczeństwa w pracach nad projektem planu miejscowego

Po etapie polegającym na uzyskaniu przez organ wykonawczy gminy opinii i dokonaniu uzgodnień treści projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przewidzianymi prawem organami, do prac nad projektem zostają włączone wszystkie podmioty zainteresowane jego treścią. Następuje zatem etap tzw. partycypacji społecznej, czy też udziału czynnika społecznego w pracach nad treścią planu miejscowego. Pamiętać należy, że pierwszy etap partycypacji społecznej miał miejsce już na początku procedury planistycznej, w postaci możliwości składania wniosków co do treści projektu planu przez wszystkie zainteresowane podmioty, jednak na obecnie omawianym etapie rozwiązania partycypacyjne mają szerszej zakrojony charakter.

2.10.1 Wyłożenie projektu planu miejscowego do publicznego wglądu

Pierwszym krokiem na etapie włączania społeczeństwa w procedurę planistyczną, który wykonuje organ wykonawczy gminy w tej fazie procedury opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu. O wyłożeniu organ musi powiadomić wszystkie zainteresowane podmioty za pomocą ogłoszenia w analogicznym trybie, jak omówione już w punkcie czwartym niniejszego rozdziału ogłoszenie dot. podjęcia przez radę gminy uchwały ws. przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Musi zatem dokonać obwieszczenia, ogłosić tę informację w prasie o znaczeniu lokalnym oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Wzór obwieszczenia dot. wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu określa załącznik nr 7 do rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu.

Ogłoszenie informacji o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu musi nastąpić co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem wyłożenia. Samo wyłożenie musi

trwać natomiast co najmniej 21 dni. Tak ustalony termin ma na celu zapewnienie możliwości zapoznania się z przygotowanym projektem wszystkim zainteresowanym podmiotom, a jego skrócenie uznać należy, za znaczący błąd w procedurze planistycznej, mogący skutkować podważeniem ważności uchwały ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹¹. Jest to bowiem niezwykle ważny etap prac nad planem miejscowym, ponieważ daje on możliwość bezpośredniego zapoznania się społeczeństwa z przygotowanym projektem, a co za tym idzie, aktywne włączenie się w jego opracowywanie, w trakcie zorganizowanej dyskusji publicznej, czy też w formie składania uwag.

2.10.2 Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami

Wzmocnieniu bezpośredniego wpływu mieszkańców na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego służy także drugi instrument przewidziany w przepisie art. 17 pkt 9 tj. dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, która musi zostać zorganizowana przez organ wykonawczy gminy w okresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. W treści ustawy brak jest jednak jakichkolwiek wskazań co do formy w jakiej ma zostać przeprowadzona taka dyskusja. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 514/13 *ustawa nie definiuje pojęcia publicznej dyskusji i nie przewiduje dla niej jakiegóż szczególnie określonej formuły, nie zawiera też zasad jej przeprowadzania, należałoby więc uznać, iż forma dyskusji, której organizacja jest jednym z obligatoryjnych elementów w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zależy od jej organizatora, to jest wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*. Nieco precyzyjniejsze wskazówki dot. pożądanej formy dyskusji publicznej można odnaleźć w doktrynie, gdzie wskazuje

⁹¹ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 30/13 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 32/12.

się, iż powinna ona przybrać formę otwartego spotkania, na którym zostaną przeprowadzone konsultacje dotyczące kształtu przyszłego planu miejscowego⁹².

Nie ulega natomiast wątpliwości, że dyskusja publiczna nad projektem planu miejscowego nie może mieć charakteru pozornego i musi pozwolić na poznanie przez organ wykonawczy gminy opinii społeczności lokalnej dot. przedstawionego projektu. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 277/06 *istotą dyskusji publicznej jest to, iż podmioty w niej uczestniczące wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie planu. Cechą «dyskusji publicznej» jest zatem zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk). Nie ulega wątpliwości, iż powinna ona być zorganizowana tak, by każdy zainteresowany mógł wziąć w niej udział i miał zapewnioną możliwość i swobodę wypowiedzi odnośnie do rozwiązań przyjętych w projekcie planu.*

O ile zatem sama forma dyskusji publicznej nie została określona w ustawie, to już forma utrwalenia jej przebiegu jest w pewien sposób uregulowana. Konieczne jest bowiem sporządzenie protokołu z przeprowadzonej dyskusji, który zgodnie z § 12 pkt 15 rozporządzenia ws. zakresu projektu planu miejscowego wchodzi w skład dokumentacji planistycznej przekazywanej wojewodzie, wraz z finalną uchwałą w przedmiocie planu miejscowego. Wzór takiego protokołu określa załącznik nr 8 do rzeczonoego rozporządzenia. Brak protokołu z przeprowadzenia dyskusji w dokumentacji planistycznej może stanowić istotne uchybienie w procedurze planistycznej, w rozumieniu art. 28 ust. 1 *upzp*. protokół stanowi bowiem jedyny

⁹² P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 197.

dopuszczalny prawem dowód, że dyskusja nad projektem planu w ogóle się odbyła⁹³.

Warto podkreślić, że w praktyce przeprowadzana dyskusja publiczna często ma niewielkie znaczenie dla ostatecznej treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak jest bowiem przepisów proceduralnych zmuszających organ wykonawczy gminy do jakiegokolwiek rozpatrzenia zgłaszanych w jej trakcie uwag do przedstawionego projektu planu. Powoduje to, iż w wielu wypadkach organizacja dyskusji publicznej służy jedynie wypełnieniu ustawowego wymogu formalnego, a liczba jej uczestników jest bardzo niewielka⁹⁴.

2.10.3 Uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Kolejnym etapem prac nad projektem planu i zarazem kolejnym przejawem partycypacji obywatelskiej w procedurze planistycznej jest możliwość składania uwag do przedstawionego projektu planu miejscowego. Termin na ich składanie wyznaczany jest w ogłoszeniu dot. wyłożenia projektu do publicznego wglądu i nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia.

Szersze regulacje dot. oraz formy wnoszenia uwag oraz kręgu podmiotów uprawnionych do ich wnoszenia zawiera art. 18 *upzp*. W ust. 1 stanowi on, że uwagi wnieść może każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Podobnie jak w przypadku wniosków do treści planu, omówionych w punkcie piątym niniejszego rozdziału wskazać należy, że także uwagi mogą być zgłaszane przez wszystkie zainteresowane podmioty, tj. zarówno osoby

⁹³ Zob. cytowany już wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 514/13.

⁹⁴ Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, [w:] Samorząd Terytorialny nr 4/2014, s. 43.

fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Przepis art. 18 ust. 2 stanowi z kolei *expressis verbis*, iż uwagi muszą być wnoszone w formie pisemnej, z tym że za dochowanie formy pisemnej uważa się także zgodnie z ust. 3 omawianego przepisu wniesienie uwag w postaci elektronicznej, o ile spełniony jest któryś z trzech wskazanych w tym przepisie warunków tj.:

- 1) uwaga została opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu;
- 2) uwaga została opatrzona podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP;
- 3) uwaga została wniesiona za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej.

Ustawa nie przewiduje natomiast, odmiennie niż w przypadku wniosków co do treści planu możliwości złożenia uwagi w formie ustnej do protokołu.

Do składanych uwag, podobnie jak do omówionych już wniosków dot. treści planu zastosowanie znajduje art. 7 *upzp*, niepozwalający na zaskarżenie rozstrzygnięcia organu wykonawczego gminy w przedmiocie odmowy uwzględnienia zgłoszonej uwagi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W odróżnieniu jednak do wniosków do treści planu, które podlegają ocenie jedynie organu wykonawczego gminy, uwagi wnoszone do projektu rozpatrywane są niejako w procedurze „dwuinstancyjnej”⁹⁵. W pierwszym etapie o ich uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu decyduje bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta). W przypadku nieuwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy ostateczna decyzja

⁹⁵ M. Kotulski, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym* [w]: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa, 2012, s. 187.

w jej przedmiocie należy jednak do rady gminy, która na podstawie przepisu art. 20 ust. 1 *upzp* uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu nieuwzględnionych przez organ wykonawczy.

Złożone uwagi muszą, zgodnie z art. 17 pkt 12 *upzp*, zostać rozpatrzone przez organ wykonawczy gminy w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania. Rozstrzygnięcie o uwzględnieniu bądź odmowie uwzględnienia uwagi, podobnie jak w przypadku wniosków do treści planu zapada w formie zarządzenia. Rozpatrując złożone uwagi organ wykonawczy, musi odnieść się do wszystkich uwag, które zostały złożone i nie może żadnej z nich pominąć, stanowiłoby to bowiem istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 *upzp*⁹⁶. Wskazany powyżej przepis art. 17 pkt 12 nie zawiera natomiast żadnych regulacji dot. trybu rozpoznawania uwag przez organ wykonawczy gminy. Ten brak regulacji natury proceduralnej w przepisach ustawy spowodował, iż zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie pojawiają się kontrowersje w jaki sposób mają zostać rozpatrzone złożone uwagi tj. czy konieczne jest wydawanie odrębnych rozstrzygnięć co do każdej z nich, czy też dopuszczalne jest wydanie jednego rozstrzygnięcia zbiorczego obejmującego wszystkie wniesione uwagi?

Wskazać należy, że np. Z. Niewiadomski stoi na stanowisku, iż dopuszczalne jest wydanie jednego rozstrzygnięcia zbiorczego, w przedmiocie złożonych uwag. Także część orzecznictwa sądowo-administracyjnego popiera ten pogląd. Warto jednak zwrócić tutaj uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1210/07, w którym Sąd wskazuje, iż *prawo do wnoszenia uwag służy każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu - osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym, nie jest uzależnione od istnienia lub naruszenia interesu prawnego osoby wnoszącej uwagę* ,

⁹⁶ M. Kotulski, *op. cit.*, s. 188.

uwagi nie muszą nawet być uzasadnione .Uwagi te muszą być natomiast rozpatrzone a prawną formą ich rozpatrzenia jest zarządzenie (może być to zarządzenie zbiorcze), wójt, burmistrz, prezydent zachowuje te uwagi w dokumentacji planistycznej, przekazuje też wojewodzie wykaz wniesionych uwag⁹⁷.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, obecna jest jednak także druga, zgoła odmienna koncepcja, zgodnie z którą rozpatrzenie każdej uwagi winno następować poprzez wydanie przez organ odrębnego zarządzenia. Pogląd taki opiera się m.in. na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08. W orzeczeniu tym NSA wskazuje jednoznacznie, iż *rozpoznanie uwag do projektu plany winno było nastąpić indywidualnie, nie zaś w formie wykazu uwag. Za spełnienie warunku rozpoznania uwag nie może, w ocenie Sądu, być uznana krótka wzmianka o sposobie ich rozpoznania zawarta w wykazie uwag bez wskazania szczegółowych motywów nieuwzględnienia uwag. Taki sposób rozstrzygnięcia uwag prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której wnoszący uwagę nie otrzymuje informacji z jakich to względów jego uwagi nie zostały uwzględnione.* Pogląd taki znajduje uznanie w oczach m.in. Alicji Plucińskiej-Filipowicz⁹⁸. Ponadto M. Kotulski wskazuje, iż takie postępowanie organu wykonawczego gminy polegające na rozpatrzeniu wszystkich uwag w jednym zbiorczym zarządzeniu *nie służy pogłębieniu zaufania obywateli do organów państwa oraz należytemu i wyczerpującemu informowaniu stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków⁹⁹.*

⁹⁷ Taki sam pogląd został wyrażony także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 438/10; w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 293/10; w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 501/12; w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2907/15.

⁹⁸ red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op cit.*, s. 233.

⁹⁹ M. Kotulski, *op. cit.*, s. 187; Taki pogląd został wyrażony także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 czerwca 2009 r., sygn. akt II

W mojej ocenie, pogląd o konieczności wydawanie rozstrzygnięć indywidualnych przez organ wykonawczy gminy w przedmiocie każdej wniesionej uwagi jest zbyt restrykcyjny i może prowadzić do komplikowania a co za tym idzie niepotrzebnego wydłużania procedury planistycznej. Trzeba zwrócić uwagę, iż podobne do omówionych wątpliwości nie pojawiają się w odniesieniu do rozstrzygania przez organ wykonawczy w przedmiocie uwzględnienia wniosków dotyczących treści planu, które w gruncie rzeczy spełniają podobną rolę w procedurze przyjmowania planu miejscowego, co uwagi wnoszone do zaprezentowanego projektu. Oczywiście należy zauważyć, iż wnioski stanowią pewne postulaty wnoszone *in abstracto*, natomiast uwagi odnoszą się do konkretnych rozwiązań przyjętych w zaprezentowanym przez organ projekcie planu. Te różnice w zakresie charakteru wniosków i uwag nie są jednak na tyle istotne, aby rozróżniać sposób rozstrzygnięcia w przedmiocie ich uwzględnienia przez organ wykonawczy, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż nieuwzględnione przez organ wykonawczy gminy uwagi podlegają także ocenie rady gminy, w trybie art. 20 ust.1 *upzp*. Mogą one zatem zostać uwzględnione pomimo negatywnej decyzji wójta w tym zakresie.

Po dokonaniu rozpatrzenia uwag, zgodnie z art. 17 pkt 13 *upzp* organ wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tego procesu. Pomimo że zgłoszone uwagi, podobnie jak opinie organów omówione w poprzednim punkcie niniejszego opracowania, także nie mają charakteru wiążącego dla organu wykonawczego gminy nie należy powtarzać w odniesieniu do omawianego przepisu krytycznych uwag w zakresie zastosowanej w nim formy gramatycznej sformułowanych na kanwie przepisu art. 17 pkt 9 *upzp*. Przepis

SA/Go 852/08; Analogiczne twierdzenia pojawiały się także w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in. z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2587/10; z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13 oraz z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2635/13. Należy podkreślić jednak, iż odnosiły się one do rozpatrzenia uwag przez radę gminy w trybie art. 20 ust.1 *upzp*. Wydaje się zatem iż nie należy tez zawartych w przywołanych wyrokach NSA uważać za aktualne także w kontekście rozpatrywania uwag przez organ wykonawczy gminy.

art. 17 pkt 13 *upzp* wyraźnie stanowi bowiem, że organ wprowadza do treści projektu planu zmiany wynikające z rozpatrzenia uwag nie zaś z samej ich treści. Ze sposobu sformułowania tego przepisu wynika zatem wyraźnie, że do projektu planu organ wprowadza tylko te zmiany, które uznał za zasadne po przeprowadzeniu procesu rozpatrzenia złożonych uwag.

In fine przepis art. 17 pkt 13 stanowi, że po wprowadzeniu do treści planu miejscowego zmian wynikających z rozpatrzenia uwag, organ wykonawczy gminy zobligowany jest do ponownego dokonania uzgodnień w niezbędnym zakresie. Z treści tego przepisu wynika, iż ponowne dokonanie uzgodnień będzie konieczne jedynie z organami, których zakresu kompetencji dotyczą zmiany wprowadzone w wyniku rozpatrzenia złożonych uwag. Nie każda zatem uwzględniona uwaga będzie wymagała ponownego dokonywania uzgodnień, bowiem możliwe jest, że wprowadzona zmiana nie będzie dotyczyła kompetencji żadnego organu zobligowanego do uzgadniania projektu planu.

Przepis art. 17 pkt 13 wprost wskazuje, że w przypadku wprowadzenia zmian wynikających z rozpatrzenia uwag niezbędne jest jedynie dokonanie ponownych uzgodnień. Takie sformułowanie tego przepisu może sugerować, że nawet w przypadku znaczących zmian wprowadzanych w wyniku uwzględnienia złożonych uwag organ wykonawczy gminy, nie ma obowiązku powtarzania, innych niż uzgodnienia etapów procedury planistycznej. Jak wskazuje jednak w swoim orzecznictwie NSA w istocie jednak w przypadku, kiedy uwzględnione uwagi mają wpływ nie tylko na pojedyncze działki indywidualnych właścicieli, a ich wpływ ma charakter ogólniejszy, konieczne jest ponowienie procedury planistycznej w szerszym zakresie tj m.in. poprzez ponowne wyłożenie zmienionego projektu do

publicznego wglądu wraz z przeprowadzeniem dyskusji publicznej i możliwością składania uwag¹⁰⁰.

Ostatnim zadaniem organu wykonawczego gminy w przedmiocie opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wskazane w art. 17 pkt 14 *upzp* przedstawienie przygotowanego projektu wraz z listą nieuwzględnionych uwag radzie gminy.

2.11 Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy

Etapem będącym zwieńczeniem procedury planistycznej jest przyjęcie uchwały ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy. Podstawę normatywną do tego działania stanowi przepis art. 20 ust.1 *upzp*. Proces przyjmowania uchwały przez radę gminy nie polega jednak jedynie na prostej akceptacji (lub odrzuceniu) projektu przedstawionego przez organ wykonawczy. Przepis art. 20 ust.1 nakłada bowiem na radę gminy szersze obowiązki, spośród których można wyróżnić:

- stwierdzenie, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium;
- rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu;
- rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania;
- uchwalenie planu miejscowego.

¹⁰⁰ Pogląd ten wydaje się utrwalony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zob. np. wyroki NSA z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08; z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11; z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2879/13; Wątro jednak podkreślić, iż w doktrynie spotkać można także odmienne poglądy, opowiadające się jedynie za koniecznością ponownego przeprowadzenia uzgodnień. Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s.158; P. Kwaśniak, *op. cit.* s. 198.

Oprócz obowiązków wynikających z art. 20 ust. 1 *upzp* nie sposób nie wspomnieć także w tym miejscu o treści przepisu art. 19 ust. 1 *upzp* zgodnie, z którym rada gminy może stwierdzić konieczność dokonania zmian w przedłożonym jej projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym zmian wynikających z wniesionych do projektu planu uwag. Taka decyzja rady gminy skutkuje koniecznością powtórzenia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie. W przepisie art. 19 ust. 2 *upzp* wskazane zostało dodatkowo, że przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą.

Wskazać należy, że w przypadku zmian wprowadzanych z inicjatywy rady gminy na podstawie art. 19 ust. 1 *upzp*, nie występują kontrowersje omówione w przypadku uwzględniania uwag na podstawie art. 17 pkt 13 przez organ wykonawczy gminy. W przypadku zmian dokonywanych przez radę gminy ustawodawca *expressis verbis* stanowi bowiem, iż konieczne jest powtórzenie wszystkich niezbędnych czynności procedury planistycznej, nie zaś tylko uzgodnień jak ma to miejsce w art. 17 pkt 13 *upzp*.

Wracając jednak do obowiązków rady gminy wskazanych w art. 20 ust.1 *upzp* warto zwrócić uwagę w szczególności na dwie czynności, które podejmuje rada gminy obok przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a których poprawne dokonanie przez radę ma szczególne znaczenie dla jego ważności. Chodzi mianowicie o stwierdzenie, że plan nie narusza ustaleń studium oraz na rozstrzygnięcie w przedmiocie rozpatrzenie uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy.

Forma stwierdzenia przez radę gminy, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza zapisów studium nie została określona w przepisach ustawy. Wątpliwości te rozwiewa judykatura, która prezentuje dość liberalne podejście do dopuszczalnej formy tej czynności. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się bowiem jednolicie, iż stwierdzenie o fakcie nienaruszania przez uchwalany plan

zapisów studiów jest dopuszczalne zarówno w formie osobnej uchwały podejmowanej przez radę gminy przed przyjęciem planu, jak i w formie zawarcia omawianego stwierdzenia w początkowej części samej uchwały w przedmiocie przyjęcia planu¹⁰¹.

Odnosząc się natomiast do kwestii podjęcia przez radę gminy rozstrzygnięcia w przedmiocie zgłoszonych do projektu planu uwag, na wstępie należy zaznaczyć, iż pomimo, że zgodnie z art. 17 pkt 14 *upzp* organ wykonawczy przekazuje radzie gminy jedynie listę uwag nieuwzględnionych, to w istocie rada rozstrzyga o wszystkich przedstawionych uwagach, także tych uwzględnionych przez organ wykonawczy¹⁰².

O ile w odniesieniu do podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie rozpatrzenia zgłoszonych uwag przez organ wykonawczy nie ma jednoznacznego stanowiska, co do możliwości dokonania tego za pomocą zarządzenia zbiorczego, tak w przypadku działań rady gminy w trybie artykułu 20 ust.1 *upzp* stanowisko w orzecznictwie sądowo-administracyjnym wydaje się być jednoznaczne i jednocześnie restrykcyjne. Zgodnie z poglądem konsekwentnie powtarzanym przez Naczelny Sąd Administracyjny, w przypadku działania rady gminy w trybie art. 20 ust. 1 *upzp*, konieczne jest rozpatrzenie każdej zgłoszonej uwagi w formie analizy merytorycznej, zakończonej indywidualnym głosowaniem dot. każdej zgłoszonej uwagi, a następnie stworzenie na podstawie podjętych rozstrzygnięć listy uwag uwzględnionych i nieuwzględnionych. Nie jest natomiast w żadnym razie dopuszczalne rozpatrzenie uwag w formie jednego głosowania nad zbiorczą listą uwag¹⁰³. Co więcej, należy wskazać, że akt zawierający rozstrzygnięcia w sprawie uwag powinien stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu.

¹⁰¹ Zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1627/07; z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1875/10; z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 996/12; z dnia 21 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2560/13.

¹⁰² red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *op cit.*, s. 235.

¹⁰³ Zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2587/10; z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 240/13 oraz z dnia 16 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 2635/13.

Sformułowanie zawarte w przepisie art. 20 ust. 1 wskazujące, że rada rozstrzyga o wniesionych uwagach „jednocześnie” z uchwaleniem planu należy uznać za co najmniej nieprecyzyjne. W istocie bowiem uwagi muszą być rozpatrzone przez radę gminy przed uchwaleniem planu miejscowego. W przypadku bowiem, gdyby rada gminy uznała część uwag za zasadne, to dokonanie tego rozstrzygnięcia „jednocześnie” z uchwaleniem planu prowadziłoby do nielogicznej sytuacji, w której rada gminy przyjąłaby uchwałę o uchwaleniu planu, z załącznikiem zawierającym rozstrzygnięcie o uwzględnieniu uwag, które nie znalazłoby jednak odzwierciedlenia w treści planu¹⁰⁴. Należy zatem wskazać, że z całą pewnością rozpatrzenie uwag jest czynnością odrębną od samego przyjęcia planu miejscowego, co zresztą znajduje potwierdzenie w powołanych w poprzednim akapicie wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Oczywiście ewentualne uznanie przez radę gminy, iż niektóre z wniesionych uwag, nieuwzględnionych przez wójta są zasadne skutkuje nieuchwaleniem planu w przedstawionym kształcie i zwróceniem projektu organowi wykonawczemu w celu dokonania stosowanych zmian i ponowienia niezbędnych czynności procedury planistycznej.

Dopiero po dokonaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonych do projektu planu uwag, skutkującym niewprowadzaniem do treści projektu zmian wymagających ponowienia żadnych czynności procedury planistycznej rada gminy może podjąć uchwałę ws. przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w praktyce kończy procedurę planistyczną.

¹⁰⁴ red. Z. Niewiadomski, *op cit.*, s. 205.

2.12 Przekazanie uchwały wraz z dokumentacją planistyczną wojewodzie

Po przyjęciu uchwały ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z przepisem art. 20 ust. 2 *upzp* organ wykonawczy gminy jest zobligowany przedstawić wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Termin na przekazanie ww. dokumentów zgodnie z ogólną regulacją art. 90 ust. 1 *usg* wynosi 7 dni.

Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 2 *upzp in fine* załącznikami do tekstu uchwały jest zarówno graficzna część planu, jak i wymagane przez art. 20 ust. 1 *upzp* rozstrzygnięcia dodatkowe (tj. m.in. rozstrzygnięcie w przedmiocie zgłoszonych uwag). Z kolei zakres dokumentacji planistycznej, o czym już wspomniano określa przepis § 12 rozporządzenia ws. zakresu planu. Zgodnie z tym przepisem w skład dokumentacji wchodzi:

- 1) uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) ogłoszenie prasowe i obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz dowody ich ogłoszenia;
- 3) zawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 4) wykaz wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 5) rozstrzygnięcie organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia wniosków;

- 6) wykaz materiałów planistycznych, wraz z wnioskami wynikającymi z ich analizy;
- 7) prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 8) dowody przekazania projektu planu miejscowego do zaopiniowania i uzgodnień;
- 9) wykaz opinii do projektu planu miejscowego;
- 10) wykaz uzgodnień projektu planu miejscowego;
- 11) zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 12) prognoza oddziaływania na środowisko;
- 13) ogłoszenie prasowe i obwieszczenie o wyłożeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu oraz dowody ich ogłoszenia;
- 14) protokół z dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu miejscowego rozwiązaniami;
- 15) wykaz uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;
- 16) rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;
- 17) dowody potwierdzające czynności ponawiane w związku z uwzględnieniem uwag;
- 18) uchwała rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego wraz z załącznikami i uzasadnieniem;
- 19) informacja o składzie zespołu autorskiego projektu planu wraz z aktualnym zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Wojewoda dokonuje oceny przedstawionych dokumentów pod kątem ich zgodności z prawem. Ocenie podlega zatem zarówno tekst samej uchwały ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami, jak i przebieg procedury planistycznej wynikający z przedstawionej dokumentacji planistycznej, stąd też jej rzetelne prowadzenie przez organy gminy w toku całej procedury prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest szczególnie istotne. Na ewentualne stwierdzenie błędów powodujących nieważność uchwały wojewoda ma 30 dni zgodnie z art. 91 ust. 1 *usg*. Po tym terminie nie może on już samodzielnie stwierdzić nieważności uchwały, a jedynie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 93 ust. 1 *usg*.

Rozdział III: Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2014 r. dot. problematyki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Po dokonaniu analizy zarówno zakresu treściowego, jak i procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyszedł czas na omówienie orzeczeń dotyczących tej materii wydanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w 2014 r. W omawianym okresie WSA w Poznaniu wydał 59 wyroków dotyczących uchwalenia lub zmiany przez radę gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz 18 wyroków dotyczących uchwał ws. przystąpienia do prac nad uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. Ponadto w badanym okresie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wydał także dziewięć postanowień dot. odrzucenia skargi na uchwalenie lub zmianę planu oraz jedno postanowienie dot. odrzucenia skargi na uchwałę intencyjną. W sumie zatem WSA w Poznaniu wydał w 2014 r. 68 orzeczeń związanych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz 19 dotyczących uchwał intencyjnych.

Orzeczenia WSA w Poznaniu w 2014 r. dot. planów miejscowych i uchwał intencyjnych

Rodzaj orzeczenia	Uchwały intencyjne	Uchwały ws. przyjęcia planu	Uchwały ws. zmiany planu	Suma
Wyrok	18	50	9	77
Postanowienie ws. odrzucenia skargi	1	8	1	10
Suma:	19	58	10	87

opracowanie własne

W sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w 40 przypadkach skarga została oddalona. W 13 takich sprawach jedna ze stron złożyła wniosek o sporządzenie przez Sąd uzasadnienia wyroku.

Z pozostałych 19 wyroków, w sześciu sprawach WSA w Poznaniu stwierdził częściową nieważność uchwały ws. przyjęcia lub zmiany planu miejscowego, zaś w 13 przypadkach uznał, że uchwała jest nieważna w całości.

Orzeczenia WSA w Poznaniu w 2014 r. dot. uchwał ws. przyjęcia oraz zmiany planów miejscowych

Rozstrzygnięcie WSA	Uchwały ws. przyjęcia planu	Uchwały ws. zmiany planów	Suma
Odrzucenie skargi	8	1	9
Oddalenie skargi bez uzasadnienia	21	6	27
Oddalenie skargi z uzasadnieniem	13	0	13
Stwierdzenie nieważności uchwały w części	5	1	6
Stwierdzenie nieważności uchwały w całości	11	2	13
Suma:	58	10	68

opracowanie własne

Wyroki oddalające złożone skargi zawierające uzasadnienie oraz wyroki stwierdzające nieważność uchwał dot. przyjęcia lub zmiany planów miejscowych w części lub całości zostaną szerzej omówione w kolejnych punktach niniejszego rozdziału. W osobnych punktach zostaną także kompleksowo omówione wszystkie orzeczenia dotyczące uchwał intencyjnych oraz postanowienia dot. odrzucenia skarg dotyczących przyjęcia lub zmiany planu miejscowego. Warto w tym miejscu wskazać, iż dziewięć z wyroków dotyczących uchwał ws. przyjęcia lub zmiany planów miejscowych dotyczyło planów podjętych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Jako, iż przedmiotem niniejszej pracy jest treść planów miejscowych oraz procedura planistyczna na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyroki te pozostają poza przedmiotem badań i nie będą szerzej omawiane w kolejnych

punktach. Z racji swojej tematyki, dotyczącej wszakże planowania przestrzennego zostały jednak ujęte w danych liczbowych i zestawieniach tabelarycznych.

Przed przejściem do dokładnego omówienia poszczególnych kategorii orzeczeń warto poczynić kilka uwag dotyczących prawomocności wyroków dotyczących uchwał ws. przyjęcia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego podjętych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w roku 2014. Raz jeszcze należy wskazać, że w badanym okresie zapadło 59 wyroków dotyczących tej materii, natomiast na dzień 15 czerwca 2016 r. prawomocnych było 51 z nich. Pośród wyroków prawomocnych w 45 przypadkach żadna ze stron nie zdecydowała się złożyć skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w dwóch przypadkach strony wycofały złożone już skargi kasacyjne przed rozprawą w NSA, co skutkowało wydaniem przez NSA postanowienia o umorzeniu postępowania kasacyjnego¹⁰⁵, natomiast w czterech przypadkach NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem¹⁰⁶.

Status nieprawomocnych na dzień 15 czerwca 2016 r. ma natomiast osiem wyroków WSA w Poznaniu dot. uchwał ws. przyjęcia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sześciu sprawach złożone skargi kasacyjne oczekują jeszcze na rozpatrzenie przez NSA. W dwóch sprawach NSA wydał już natomiast wyroki, w których uchylił orzeczenia WSA w Poznaniu. W wyroku z dnia 27 sierpnia 2014 r. sygn. akt II OSK 1176/14 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 841/13

¹⁰⁵ Sytuacja taka miała miejsce w przypadku wyroków WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/13 (postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1839/14) oraz z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 845/13 (postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2139/14).

¹⁰⁶ Chodzi o wyroki WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 832/13 (wyrok NSA z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II OSK 917/14); z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 830/13 (wyrok NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1177/14); z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1043/13 (wyrok NSA z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1337/14); z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 844/13 (wyrok NSA z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1737/14).

i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Natomiast w wyroku z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2030/14 NSA uchylił wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 58/14 i oddalił skargę złożoną na uchwałę rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wskazane wyżej wyroki zostaną szerzej omówione w kolejnych punktach niniejszego rozdziału.

3.1 Sprawy dot. uchwał intencyjnych

W pierwszej kolejności dokładniej omówione zostaną sprawy rozpatrywane w 2014 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu dotyczące skarg wniesionych na uchwały rad gmin ws. przystąpienia do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. na tzw. uchwały intencyjne. W omawianym okresie na tego typu uchwały wpłynęło 19 skarg, z których 14 dotyczyło uchwał ws. podjęcia prac nad przyjęciem planu natomiast pięć uchwał ws. podjęcia prac nad zmianą planu.

Rozpatrując te sprawy w jednym przypadku (postanowienie z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 946/14) WSA w Poznaniu odrzucił skargę postanowieniem, natomiast w pozostałych 18 wniesione skargi podlegały oddaleniu po rozpoznaniu merytorycznym, z czego uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia zostało sporządzone w 10 sprawach.

Orzeczenia dot. uchwał intencyjnych wydane w 2014 r. przez WSA w Poznaniu

Odrzucenie skargi	Oddalenie skargi bez uzasadnienia	Oddalenie skargi z uzasadnieniem	Stwierdzenie nieważności uchwały w części	Stwierdzenie nieważności uchwały w całości		
IV SA/Po 946/14 (dot. zmiany planu)	IV SA/Po 684/14 (dot. zmiany planu)	IV SA/Po 571/14	Brak	Brak		
	IV SA/Po 659/14 (dot. zmiany planu)	IV SA/Po 16/14				
	IV SA/Po 670/14	IV SA/Po 19/14				
	IV SA/Po 672/14 (dot. zmiany planu)	IV SA/Po 22/14				
	IV SA/Po 680/14	IV SA/Po 14/14				
	IV SA/Po 679/14	IV SA/Po 15/14 (dot. zmiany planu)				
	IV SA/Po 673/14 (dot. zmiany planu)	IV SA/Po 17/14				
	IV SA/Po 681/14	IV SA/Po 18/14				
		IV SA/Po 20/14				
		IV SA/Po 21/14				
Suma:	1	8	10	0	0	19

opracowanie własne

Rozpoczynając omawianie wskazanych postanowień należy raz jeszcze podkreślić charakter uchwały intencyjnej, omówiony szerzej w punkcie trzecim rozdziału drugiego niniejszej pracy. Zgodnie z poglądem dominującym zarówno

w doktrynie, jak i sądownictwie administracyjnym uchwała intencyjna sama w sobie nie przesądza bowiem o przeznaczeniu nieruchomości w przyszłym planie miejscowym, w związku z czym jej regulacje nie mogą naruszać niczyjego interesu prawnego, a w konsekwencji uchwała intencyjna nie może być przedmiotem skargi w trybie art. 101 *usg*. W obecnym stanie prawnym nie ulega zatem wątpliwości, że skargi składane na uchwały intencyjne podlegają odrzuceniu przez sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718), który stanowi iż sąd jest zobligowany do odrzucenia skargi *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*.

Podkreślić należy jednak, iż w 2014 r., przepis ten nie znajdował się jeszcze w treści *ppsa*, gdyż został on dodany dopiero mocą art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2015 r. poz. 658). Jak wskazuje się natomiast w doktrynie, przed wejściem w życie przepisu art. 58 § 1 pkt 5a *ppsa*, zbadanie przez sąd administracyjny, czy wnoszący skargę posiada interes prawny, bądź czy ten interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, następowało na etapie merytorycznego rozpoznania skargi, a ewentualne niespełnienie tego warunku skutkowało oddaleniem skargi¹⁰⁷.

Poczynienie powyższych wyjaśnień było konieczne jeśli zwrócimy uwagę, iż we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w 2014 r., w których skargi dotyczące uchwał intencyjnych zostały

¹⁰⁷ Pogląd taki wyraża J. P. Tarno [w:] *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 330; tożsame poglądy w tej kwestii przedstawia również M. Sieradzka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.

oddalone, a w których zostało sporządzone uzasadnienie, Sąd wskazywał właśnie na brak naruszenia interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę przez uchwałę intencyjną i z tego właśnie powodu skargi oddalał.

W jedynym przypadku, kiedy skarga została odrzucona (postanowienie z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 946/14) oprócz braku interesu prawnego WSA w Poznaniu wskazał także, iż skarżący uchybił terminowi na wniesienie skargi. Przesłanką jej odrzucenia nie był zatem jedynie brak naruszenia przez uchwałę interesu prawnego skarżącego, choć w omawianym postanowieniu sąd zwrócił uwagę także na tę kwestię.

Praktyka orzecznicza WSA w Poznaniu dotycząca oddalania skarg na uchwały intencyjne z powodu, iż nie naruszają one interesu prawnego skarżących spotkała się z krytyczną oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dziewięciu sprawach, w których zapadł wyrok oddalający skargę na tej podstawie, wniesione zostały skargi kasacyjne, których wynikiem we wszystkich przypadkach było wydanie przez NSA postanowienia o uchyleniu wyroku WSA w Poznaniu i odrzuceniu skargi. Uzasadnienie zostało sporządzone w czterech takich postanowieniach¹⁰⁸. W każdym z nich NSA zajmował tożsame stanowisko wskazując, iż skoro skarżona uchwała intencyjna *nie mogła prowadzić do naruszenia interesu prawnego skarżącego, a tym samym nie mogła stanowić podstawy do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., uznać należy, że skarga w niniejszej sprawie w sposób oczywisty jest niedopuszczalna i winna zostać odrzucona.*

Zaistniały w powyższym przykładzie dysonans orzeczniczy doskonale ilustruje w praktyce, dlaczego koniecznie było wprowadzenie do treści ppsa, przepisu

¹⁰⁸ Postanowienia NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1453/14 (dot. wyroku WSA w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 22/14); sygn. akt II OSK 1360/1414 (dot. wyroku WSA w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 14/14); sygn. akt II OSK 1454/14 (dot. wyroku WSA w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 20/14); sygn. akt II OSK 1517/14 (dot. wyroku WSA w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 21/14).

art. 58 § 1 pkt 3a. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje bowiem, na właściwe rozstrzygnięcie w tego typu sprawach i sprzyja ujednoczeniu orzecznictwa. Podjęte działania nowelizacyjne w tym zakresie ocenić należy zatem jak najbardziej pozytywnie.

Kończąc omawianie orzeczeń zapadłych w 2014 r. w WSA w Poznaniu dotyczących uchwał intencyjnych, wskazać trzeba, że pozostałe dziewięć wyroków oraz jedyne postanowienie o odrzuceniu skargi wydanych w tym przedmiocie nie zostało zaskarżonych do NSA. Jednak w jedynym wyroku oddalającym skargę, w którym zostało sporządzone uzasadnienie, a na który nie została złożona skarga kasacyjna, WSA w Poznaniu powieli argumentację przyczyn oddalenia skargi wskazując brak naruszenia interesu prawnego skarżącego przez uchwałę intencyjną. Można zatem domniemywać, że podobne motywacje stały za oddaleniem skarg także w pozostałych przypadkach. Uprawnione wydaje się także założenie, iż w przypadku, gdyby wyroki te zostały zaskarżone do NSA, także one mogłyby spotkać się z krytyczną oceną.

Prawomocność orzeczeń WSA w Poznaniu z 2014 r. w sprawach dot. uchwał intencyjnych

Postanowienie prawomocne (nie została złożona skarga kasacyjna)	Postanowienie prawomocne z powodu oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA	Postanowienie uchylone przez NSA	Wyrok prawomocny (nie została złożona skarga kasacyjna)	Wyrok prawomocny z powodu oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA	Wyrok uchylony przez NSA		
IV SA/Po 946/14 (dot. zmiany planu)	Brak	Brak	IV SA/Po 684/14 (dot. zmiany planu)	Brak	IV SA/Po 16/14		
			IV SA/Po 659/14 (dot. zmiany planu)		IV SA/Po 19/14		
			IV SA/Po 670/14		IV SA/Po 22/14		
			IV SA/Po 672/14 (dot. zmiany planu)		IV SA/Po 14/14		
			IV SA/Po 680/14		IV SA/Po 15/14 (dot. zmiany planu)		
			IV SA/Po 679/14		IV SA/Po 17/14		
			IV SA/Po 673/14 (dot. zmiany planu)		IV SA/Po 18/14		
			IV SA/Po 681/14		IV SA/Po 20/14		
			IV SA/Po 571/14		IV SA/Po 21/14		
Suma:	1	0	0	9	0	9	19

opracowanie własne

3.2 Sprawy dot. uchwał w przedmiocie przyjęcia lub zmiany planów miejscowych

Po omówieniu spraw dotyczących skarg złożonych na uchwały ws. przystąpienia do sporządzania lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czas przejść w niniejszym punkcie do omówienia orzeczeń wydanych w 2014 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w sprawach dotyczących skarg na uchwały w przedmiocie przyjęcia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W kolejnych podpunktach omówione zostaną kolejno sprawy,

w których skargi zostały odrzucone postanowieniem sądu, następnie wyroki oddalające złożone skargi, wyroki uznające częściową nieważność uchwał oraz wyroki, mocą których uchwały ws. przyjęcia lub zmiany planów miejscowych zostały uznane za nieważne w całości.

**Orzeczenia dot. uchwał ws. planów miejscowych wydane w 2014 r. przez WSA
w Poznaniu**

Odrzucenie skargi	Oddalenie skargi bez uzasadnienia	Oddalenie skargi z uzasadnieniem	Stwierdzenie nieważności uchwały w części	Stwierdzenie nieważności uchwały w całości
IV SA/Po 1316/14	IV SA/Po 660/14	II SA/Po 693/14	II SA/Po 826/14	IV SA/Po 1215/14
IV SA/Po 937/14	IV SA/Po 658/14	II SA/Po 565/14	IV SA/Po 258/14	II SA/Po 342/14
IV SA/Po 938/14	IV SA/Po 731/14	IV SA/Po 592/14	IV SA/Po 576/14	II SA/Po 756/14
IV SA/Po 326/14	IV SA/Po 735/14	II SA/Po 436/14	IV SA/Po 293/14	IV SA/Po 121/14
IV SA/Po 619/14	IV SA/Po 669/14	IV SA/Po 202/14	II SA/Po 140/14 (dot. zmiany)	IV SA/Po 291/14
IV SA/Po 52/14	IV SA/Po 727/14	IV SA/Po 845/13	IV SA/Po 1043/13	IV SA/Po 136/14
II SA/Po 890/13	IV SA/Po 730/14	II SA/Po 890/13		IV SA/Po 58/14
II SA/Po 993/14	IV SA/Po 736/14	II SA/Po 1099/13		IV SA/Po 844/13
IV SA/Po 1048/13 (dot. zmiany planu)	IV SA/Po 734/14	IV SA/Po 1044/13		IV SA/Po 1149/13
	IV SA/Po 661/14	II SA/Po 1227/13		IV SA/Po 979/13
	IV SA/Po 767/14	IV SA/Po 1045/13		IV SA/Po 832/13
	IV SA/Po 667/14	IV SA/Po 841/13		IV SA/Po 263/14 (dot. zmiany planu)
	IV SA/Po 664/14	IV SA/Po 830/13		IV SA/Po 1217/13 (dot. zmiany planu)
	IV SA/Po 764/14			
	IV SA/Po 729/14			
	IV SA/Po 668/14			
	IV SA/Po 665/14			
	IV SA/Po 760/14			
	IV SA/Po 663/14			
	II SA/Po 800/14			
	IV SA/Po 683/14			
	IV SA/Po 762/14 (dot. zmiany)			
	IV SA/Po 763/14 (dot. zmiany)			
	IV SA/Po 687/14 (dot. zmiany)			
	IV SA/Po 765/14 (dot. zmiany)			
	IV SA/Po 686/14 (dot. zmiany)			
	IV SA/Po 677/14 (dot. zmiany)			

Suma:	9	27	13	6	13	68
--------------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------

opracowanie własne

3.2.1 Sprawy, w których skarga została odrzucona

W 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odrzucił postanowieniem dziewięć skarg złożonych na uchwały rad gmin dotyczące przyjęcia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Osiem z tych skarg związanych było z „pierwotnymi” planami zagospodarowania przestrzennego, zaś jedna dotyczyła zmiany planu.

Sprawy dot. uchwał ws. przyjęcia lub zmiany planów miejscowych odrzucone w 2014 r. przez WSA w Poznaniu postanowieniem

Przyczyna odrzucenia skargi	Rodzaj skarżonej uchwały	Skargi na uchwały ws. Przyjęcia planu miejscowego	Skargi na uchwały ws. zmiany planu miejscowego	Suma
Przekroczenie terminu na wniesienie skargi		IV SA/Po 1316/14	IV SA/Po 1048/13	
		IV SA/Po 937/14		
		IV SA/Po 938/14		
		IV SA/Po 326/14		
Suma:		4	1	5
Brak wcześniejszego wezwania rady gminy do zaprzestania naruszania prawa		IV SA/Po 619/14	Brak	
		IV SA/Po 52/14		
Suma:		2	0	2
Nieopłacenie wpisu od skargi przez wszystkich skarżących		II SA/Po 890/13	Brak	
		II SA/Po 993/14		
Suma:		2	0	2
				9

opracowanie własne

W pięciu z omawianych spraw rozstrzygnięcie WSA w Poznaniu dotyczące odrzucenia skargi było spowodowane przekroczeniem terminu na wniesienie skargi. Stało się tak w czterech przypadkach dotyczących uchwał ws. przyjęcia planu oraz jedyne odrzucenia skargi na uchwałę ws. zmiany planu. Ze wskazanych w powyższej tabeli orzeczeń, w których odrzucenie skargi spowodowane było przekroczeniem terminu na jej wniesienie warto zwrócić szczególną uwagę na postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 937/14 oraz z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 326/14.

W pierwszym ze wskazanych orzeczeń sąd pochyliła się nad kwestią liczenia terminu na wniesienie skargi na podstawie art. 101 *usg*, oraz nad możliwością zastosowania w takiej sytuacji art. 53 § 2 *ppsa*. Zaznaczyć należy, iż kwestia możliwości zastosowania przepisu art. 53 § 2 *ppsa*, do skarg wnoszonych na podstawie art. 101 *usg* była przedmiotem uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07, w której NSA jednoznacznie zaaprobował taką możliwość. Także WSA w Poznaniu w omawianym orzeczeniu nie miał żadnych wątpliwości, iż przepis ten znajduje w tym przypadku zastosowanie.

Interesujące są natomiast rozważania dotyczące obliczania terminu na wniesienie skargi. W przedmiotowej sprawie sąd miał bowiem do czynienia z sytuacją, w której organ udzielił odpowiedzi na wezwanie do zaprzestania naruszania prawa po ponad 60 dniach od jego wniesienia. Pojawiła się więc wątpliwość, czy w tej sytuacji termin na wniesienie skargi należy liczyć od dnia dostarczenia wezwania do organu (wynosi on wtedy 60 dni od dnia dostarczenia wezwania), czy też od dnia otrzymania przez skarżącego odpowiedzi od organu (wtedy termin wynosi 30 dni od dnia otrzymania odpowiedzi).

WSA w Poznaniu zajął w tym zakresie jednoznaczne stanowisko stwierdzając, iż *z analizy tego przepisu [art. 53 § 2 ppsa] wynika, że już z dniem wniesienia wezwania*

do usunięcia naruszenia prawa rozpoczyna bieg termin sześćdziesięciu dni do wniesienia skargi, mimo że sprawa udzielenia odpowiedzi na to wezwanie jest otwarta. W okresie biegu tego terminu organ może udzielić odpowiedzi na wezwanie i w takim przypadku dalszy bieg tego terminu staje się bezprzedmiotowy, ponieważ od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie, rozpoczyna bieg termin trzydziestu dni od dnia doręczenia tej odpowiedzi. Jeżeli natomiast w tym okresie organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, to nieprzerwanie biegnie termin sześćdziesięciu dni, liczony od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Sąd stwierdził zatem, iż terminu na wniesienie skargi w przedmiotowej sprawie nie można liczyć od dnia otrzymania przez skarżącego odpowiedzi na wezwanie do zaprzestania naruszania prawa przez organ, bowiem wcześniej upłynął 60-dniowy termin liczony od dnia złożenia owego wezwania przez skarżącego.

Na marginesie należy dodać, iż w istocie powyższe rozważania Sądu nie miały znaczenia dla kwestii dochowania przez skarżącego terminu na złożenie skargi. 60 dniowy termin na wniesienie skargi liczony od dnia złożenia przez skarżącego wezwania do zaprzestania naruszania prawa upłynął bowiem w tej sprawie w dniu 6 stycznia 2014 r. Odpowiedź od organu skarżący otrzymał w dniu 9 stycznia 2014 r., natomiast skarga została wniesiona dopiero w dniu 17 lipca 2014 r. Nawet zatem, gdyby przyjąć bardziej korzystny dla skarżącego wariant liczenia 30-dniowego terminu od dnia 9 stycznia 2014 r., to i tak termin na wniesienie skargi zostałby znacząco przekroczony.

Drugim interesującym orzeczeniem w tej kategorii jest postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 326/14. Jest to jedyne nieprawomocne postanowienie dot. odrzucenia skargi złożonej na uchwałę dot. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydane przez WSA w Poznaniu w roku 2014. Orzeczenie to zostało uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1511/14.

Podstawą uchylenia było wskazanie przez NSA, iż sąd pierwszej instancji błędnie ustalił datę złożenia skargi. WSA przyjął bowiem, powołując się na datę ze stempla widniejącego na kopercie, w której znajdowała się skarga, że została ona nadana w urzędzie pocztowym w dniu 21 lutego 2014 r., podczas gdy termin na jej złożenie upłynął w dniu 19 lutego. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył jednak, iż stempel z datą, na którym oparł się sąd pierwszej instancji, zawiera w istocie datę wpływu skargi do urzędu miasta, za którego pośrednictwem skarga była składana. Datą widniejącą na stemplu pocztowym jest zaś 19 lutego 2014 r. W związku z tym jak wskazał NSA skarga została wniesiona w terminie i powinna podlegać merytorycznemu rozpoznaniu. W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych brak jednak informacji, czy i jaki wyrok zapadł w sprawie dotyczącej tej skargi.

Przyczyną odrzucenia skarg złożonych w dwóch kolejnych sprawach (sygn. akt IV SA/Po 619/14 oraz IV SA/Po 52/14) był fakt, iż skargi te zostały złożone bez wcześniejszego wezwania przez skarżących rady gminy do zaprzestania naruszania prawa. W związku z tym skargi zostały odrzucone przez WSA w Poznaniu jako złożone przedwcześnie, bez wyczerpania przysługującej skarżącym drogi prawnej.

Ostatnie dwa postanowienia w przedmiocie odrzucenia skarg złożonych na uchwały dot. planów miejscowych (sygn. akt II SA/Po 890/13 oraz II SA/Po 993/14) umotywowane były nieopłaceniem wpisów od skarg przez wszystkich skarżących. W obu tych przypadkach pod jedną skargą podpisało się kilku skarżących, jednak wpis od skargi został uiszczony tylko raz. W związku z tym sąd po wezwaniu do uiszczenia wpisów także przez pozostałych skarżących podpisanych pod skargami i w związku z niedopełnieniem przez nich tego obowiązku odrzucił ich skargi. Oczywiście jednak skargi dalej podlegały merytorycznemu rozpatrzeniu jako złożone przez jednego skarżącego. W obu tych sprawach zapadły wyroki merytoryczne,

w tym w sprawie sygn. akt II SA/Po 890/13 w dniu 14 maja 2014 r., zatem w okresie będącym przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy. Wyrok ten zostanie szerzej omówiony w dalszej części tego rozdziału¹⁰⁹.

Prawomocność postanowień odrzucających skargi na uchwały ws. planów miejscowych wydanych w 2014 r. przez WSA w Poznaniu

Postanowienie prawomocne (nie została złożona skarga kasacyjna)	Postanowienie prawomocne z powodu oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA	Postanowienie uchylone przez NSA	Sprawa podlegała rozpatrzeniu merytorycznemu, ponieważ nie wszystkie skargi zostały odrzucone	
IV SA/Po 1316/14	Brak	IV SA/Po 326/14	II SA/Po 993/14	
IV SA/Po 937/14		II SA/Po 890/13		
IV SA/Po 938/14				
IV SA/Po 619/14				
IV SA/Po 52/14				
IV SA/Po 1048/13 (dot. zmiany planu)				
Suma:	0	1	2	9

opracowanie własne

¹⁰⁹ Wyrok w sprawie sygn. akt II SA/Po 993/14 zapadł natomiast w dniu 7 lipca 2015 r. zatem w okresie pozostającym poza obszarem zainteresowania niniejszej pracy.

3.2.2 Sprawy, w których skarga została oddalona

Kolejną grupą orzeczeń, która poddana zostanie analizie są wyroki oddalające skargi dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jak zostało już wspomniane w 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wydał 68 orzeczeń dotyczących uchwał dotyczących planów miejscowych. W poprzednim podpunkcie omówione zostało dziewięć postanowień odrzucających skargi, wynika z tego zatem jednoznacznie, iż w 59 przypadkach doszło do merytorycznego rozpoznania sprawy i wydania przez WSA wyroku. Pośród tych skarg 50 dotyczyło uchwał ws. przyjęcia planów zaś dziewięć uchwał w przedmiocie ich zmiany. Z rozpatrzonych merytorycznie spraw w zdecydowanej większości skargi zostały oddalone. Stało się tak w 34 z 50 spraw dotyczących przyjęcia planu oraz w sześciu z dziewięciu spraw dot. Zmiany planu. Uzasadnienie wyroku zostało sporządzone w 13 przypadkach oddalenia skargi, z których wszystkie dotyczyły uchwał ws. Przyjęcia planów, natomiast w pozostałych sprawach strony nie wystąpiły z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia.

Wyroki WSA w Poznaniu w 2014 r. dot. Uchwał ws. Przyjęcia oraz zmiany planów miejscowych

Rozstrzygnięcie WSA	Uchwały ws. Przyjęcia planu	Uchwały ws. zmiany planu	Suma
Oddalenie skargi bez uzasadnienia	21	6	27
Oddalenie skargi z uzasadnieniem	13	0	13
Stwierdzenie nieważności uchwały w części	5	1	6
Stwierdzenie nieważności uchwały w całości	11	2	13
Suma:	50	9	59

opracowanie własne

W dalszej części niniejszego podpunktu zostanie w sposób bardziej szczegółowy omówione każde z 13 orzeczeń oddalających skargę, do których zostało sporządzone uzasadnienie.

**Wyroki dot. uchwał ws. planów miejscowych wydane przez WSA w Poznaniu w 2014 r.,
w których skarga została oddalona i zostało sporządzone uzasadnienie**

II SA/Po 693/14	II SA/Po 565/14	IV SA/Po 592/14	II SA/Po 436/14
IV SA/Po 202/14	IV SA/Po 845/13	II SA/Po 890/13	II SA/Po 1099/13
IV SA/Po 1044/13	II SA/Po 1227/13	IV SA/Po 1045/13	IV SA/Po 841/13
IV SA/Po 830/13			

opracowanie własne

**3.2.2.1 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października
2014 r., sygn. akt II SA/Po 693/14**

W skardze złożonej w tej sprawie podniesiony został szereg zarzutów dotyczących zawartości planu oraz procedury planistycznej. W szczególności skarżący zarzucali, iż plan miejscowy został sporządzony na nieaktualnych mapach geodezyjnych, a po uwzględnieniu jednej z wniesionych uwag do projektu planu organ wykonawczy nie ponowił czynności planistycznych w niezbędnym zakresie. Co więcej, zdaniem skarżących, przepisy planu w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny naruszały ich prawo własności nieruchomości, a także swobodę prowadzenia przez nich działalność gospodarczej wprowadzając zakaz prowadzenia na terenie objętych planem działalności związanej z odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów.

Wszystkie te zarzuty zostały uznane przez WSA w Poznaniu za bezzasadne. W tym miejscu warto nieco dokładniej zwrócić uwagę na rozważania Sądu w przedmiocie zarzutu dotyczącego nieponowienia przez organ wykonawczy czynności planistycznych, po uwzględnieniu uwagi do projektu planu zgłoszonej przez skarżących. WSA wyraźnie wskazał, że ponowienie czynności planistycznych nie było w tym wypadku konieczne, gdyż uwzględniona przez organ wykonawczy uwaga zgłoszona przez skarżących miała *charakter skonkretyzowany i jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Nie wywołała*

także sprzeciwu ze strony innych uczestników postępowania. W takiej sytuacji zmiana mogła być wprowadzona bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych w obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych uznać należałoby za konieczne. W niniejszej sprawie w uwagi na charakter i rozmiar dokonanych zmian taka konieczność nie zachodziła.

Sąd w pełni podzielił zatem pogląd, który został szerzej omówiony w podpunkcie 9.3 rozdziału drugiego niniejszej pracy, dotyczący konieczności ponawiania czynności planistycznych jedynie w przypadku, gdy uwzględnione uwagi mają wpływ nie tylko na pojedyncze działki indywidualnych właścicieli, ale ich wpływ ma charakter ogólniejszy.

Od wyroku oddalającego skargę skarżący nie wnieśli skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.2.2 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 565/14

W tej sprawie skarżąca zarzuciła uchwale rady gminy ws. przyjęcia planu miejscowego, iż w sposób nieproporcjonalny narusza ona jej prawo własności, ponieważ przez wprowadzenie na jej działce „terenów zieleni izolacyjnej” pozbawia ją możliwości kontynuowania istniejącej zabudowy mieszkaniowej.

Rozpatrując skargę WSA w Poznaniu wskazał, iż zarzut podniesiony przez skarżącą nie jest uzasadniony. W szczególności Sąd wskazał, iż przeznaczenie nieruchomości skarżącej zawarte w skarżonej uchwale jest zgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sąd podkreślił, iż pomimo, że studium *nie jest prawem miejscowym, a aktem wewnętrznym, określającym założenia polityki przestrzennej w gminie, to jego*

ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Co więcej WSA stwierdził że ustalenia planu miejscowego, będące realizacją zapisów studium, nie mogą być skutecznie podważane dopóki nie zostanie stwierdzona niezgodność z prawem ustaleń studium. W tym zaś przypadku zapisy studium nie zostały skutecznie podważone.

Dodatkowo Sąd argumentując oddalenie skargi wskazał, iż w istniejącym stanie faktycznym ustanowienie na obszarze objętym planem, w tym na działce skarżącej terenów zieleni izolacyjnej nie stanowi przekroczenia granic władztwa planistycznego. W szczególności WSA podkreślił, że *postanowienia planu uwzględniają dotychczasowy sposób zagospodarowania terenów [...], na których funkcjonuje zabudowa usytuowana wzdłuż i bezpośrednio w sąsiedztwie drogi, a wewnątrz działek – na którym to obszarze ustanowiono tereny zieleni izolacyjnej pozostają niezabudowane.* WSA wskazał zatem, że ograniczenia wprowadzane przez plan nie powodują ograniczeń w dotychczasowym sposobie zagospodarowania działki skarżącej, uniemożliwiają jedynie zmianę tego sposobu w przyszłości. Jednocześnie uznał wprowadzane ograniczenie za uzasadnione *potrzebą zachowania ładu przestrzennego na obszarze gminy i wynikające z „uwzględnienia walorów ekonomicznych przestrzeni, w tym z konieczności zabezpieczenia możliwości prowadzenia i przede wszystkim rozwijania działalności gospodarczej na obszarze gminy.*

W związku z tym Sąd oddalił wniesioną skargę. Od tego wyroku skarżąca nie złożyła skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.2.3 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 592/14

W wniesionej w tej sprawie skardze zostało podniesione, iż uchwała ws. planu miejscowego narusza wykonywanie przysługującego skarżącym prawa

własności względem nieruchomości znajdujących się na terenie objętym planem poprzez ograniczenie możliwości ich zabudowy. Druga kategoria zarzutów dotyczyła podjęcia skarżonej uchwały przez radę miasta z naruszeniem szeregu przepisów proceduralnych m.in. poprzez nieponowienie poszczególnych czynności procedury planistycznej, pomimo zmiany w jej toku obowiązującego studium oraz niewłaściwe rozpatrzenie przez radę miasta uwag zgłoszonych do projektu planu miejscowego.

Sąd nie podzielił jednak w żadnym zakresie zarzutów skarżących. Odnosząc się do konieczności ponowienia procedury planistycznej w związku z uchwaleniem nowego studium WSA wskazał, że *pomimo, iż studium wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, stanowi tylko jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu miejscowego. Toteż podjęcie nowej – w trakcie prac planistycznych – uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obejmującej, jak w kontrolowanej sprawie ten sam obszar co w poprzednim studium, nie powoduje konieczności ponowienia procedury planistycznej, w szczególności ponownego zastosowania art. 17 pkt 1 upzp, bowiem podmiot składający wniosek w żaden sposób nie jest związany ustaleniami Studium, a wnioski składane są zanim powstanie projekt planu.*

Z kolei argumentując nieuwzględnienie zarzutu dotyczącego niewłaściwego rozpatrzenia przez radę miasta uwag zgłoszonych do projektu Sąd stwierdził, iż *ustawa nie zawiera wskazań co do formy rozpatrzenia uwag i w ocenie Sądu przyjęta forma w zaskarżonej uchwale nie może być traktowana jako naruszenie trybu, a tym bardziej zasad sporządzania planu.*

W przedmiotowym postępowaniu wszystkie uwagi wraz z rozstrzygnięciem i uzasadnieniem przedstawiono w załączniku do uchwały rady. Z jego treści zaś jak wskazał sąd *wynika, że każdą z uwag omówiono, podano rozstrzygnięcie i uzasadnienie rozstrzygnięcia.* Zdaniem WSA rozstrzygnięcie uwag przez radę miało zatem charakter merytoryczny i towarzyszyła mu ocena zasadności uwag. W ocenie

Sądu w żaden sposób nie przeczy temu ujęcie wszystkich uwag w jednym załączniku do uchwały ws. przyjęcia planu. W związku z faktem, iż rozpatrzenie uwag miało charakter merytoryczny WSA uznał, iż chybiony jest zarzut, skarżących, iż uwagi zostały potraktowane zbiorczo jako lista uwag, co powoduje nieważność planu. Dodatkowo wskazał także, iż z treści przepisu art. 20 ust. 1 *upzp* nie wynika konieczność podejmowania osobnych uchwał w odniesieniu do każdej zgłoszonej uwagi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stanął zatem w przedmiotowej sprawie na nieco bardziej liberalnym stanowisku w odniesieniu do procedury rozpatrywania uwag przez radę gminy niż np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt OSK 2587/10, który stwierdził, iż każda uwaga powinna być przedmiotem głosowania w indywidualnej uchwale rady gminy. Co do zasady WSA w Poznaniu podzielił jednak ugruntowany zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie pogląd, iż rozpatrzenie uwag musi mieć charakter merytoryczny¹¹⁰.

Na wyrok oddalający skargę została złożona skarga kasacyjna, która aktualnie czeka na rozpatrzenie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Omawiany wyrok na dzień 15 września 2016 r., nie jest zatem prawomocny.

3.2.2.4 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 436/14

W tej sprawie skarga została wniesiona przez gminę i dotyczyła rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, które stwierdzało nieważność uchwały ws. planu miejscowego w całości, ze względu na m.in. wyznaczenie dla jednego terenu dwóch rodzajów przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają (tereny usług i tereny zalesienia) i nie rozdzielenie ich odpowiednią linią rozgraniczającą.

¹¹⁰ Szersze rozważania w zakresie rozpatrywania uwag przez radę gminy zostały zawarte w pkt 10 rozdziału drugiego niniejszej pracy.

W złożonej skardze gmina podniosła m.in., iż z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika jakiegokolwiek ograniczenie w ustalaniu rodzaju przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym gmina wskazała, że dysponuje w tym zakresie pełną swobodą, zaś rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest bezpodstawne i wniosła o jego uchylenie w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie podzielił jednak stanowiska gminy. Sąd zgodził się co prawda, iż z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp nie wynikają żadne ograniczenia (względnie zakazy) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu”. Podkreślił jednak jednocześnie, iż „przeznaczenie terenu winno być określone w sposób jednoznaczny. Zaś przedmiotowa uchwała nie spełnia tego warunku, bowiem nie wyznacza linii rozgraniczających pomiędzy terenami usług i zalesienia. Zdaniem Sądu linie rozgraniczające w odniesieniu do tych dwóch przeznaczeń terenu powinny zostać wyznaczone, ponieważ wzajemnie się one wykluczają i nie jest dopuszczalne ich łączne ustanowienie na jednym terenie.

Sąd podzielił zatem stanowisko wojewody wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym i oddalił skargę gminy. Od tego wyroku gmina nie złożyła skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.2.5 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 202/14

W tej sprawie skarżący ograniczyli się do poniesienia w treści skargi bardzo ogólnych zarzutów dotyczących przekroczenia przez organy gminy przysługującego im władztwa planistycznego, w efekcie czego zdaniem skarżących przysługujące im prawo własności zostało nadmiernie ograniczone. W szczególności w skardze zostało podniesione, iż przeprowadzenie drogi przez działkę będącą własnością skarżących

nie jest niezbędne dla zapewnienia ciągłości ciągów komunikacyjnych w miejscowości, jest zatem nieuzasadnione, a także stanowi nieproporcjonalne do osiągniętych celów ograniczenie prawa własności. Dodatkowo zostało także wskazane, iż zapisy planu uniemożliwiają planowany przez skarżących w przyszłości podział działki.

Sąd nie podzielił zawartych w skardze argumentów. W uzasadnieniu wyroku wskazał bowiem po pierwsze, że przewidziany w planie miejscowym układ dróg publicznych był przedmiotem intensywnych prac planistycznych w toku procedury uchwalania planu, a ostateczne decyzje w jego zakresie są zgodne, ze wskazaniem Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Sąd podkreślił również, że przy konstruowaniu sieci dróg nadrzędną wartością jaką muszą kierować się organy planistyczne jest *prawidłowa obsługa komunikacyjna obszaru, zarówno istniejących jak i nowoprojektowanych działek*.

Odnosząc się do zarzutu skarżących dotyczącego uniemożliwienia przez zapisy planu planowanego w przyszłości podzielenia działki WSA jednoznacznie uznał, iż *„planowanie przestrzenne nie może zostać uzależnione od bliżej niesprecyzowanych zamiarów współwłaścicieli, którzy dopuszczają podział działki w nieokreślonej przyszłości”*.

W konsekwencji Sąd wskazał, iż pomimo, że podziela pogląd skarżących, że władztwo planistyczne nie jest nieograniczone, zaś każdorazowe ograniczenie prawa własności musi być proporcjonalne to w jego ocenie nie sposób przeciwstawić planowanego przez właścicieli podziału działki wartości jaką jest zapewnienie właściwej obsługi komunikacyjnej kwartałów zabudowy mieszkaniowej.

W związku z tym WSA w Poznaniu nie znalazł podstaw do zakwestionowania zapisów planu miejscowego i oddalił skargę. Na wyrok ten została jednak wniesiona skarga kasacyjna, która aktualnie czeka na rozpatrzenie przez Naczelny Sąd

Administracyjny. Omawiany wyrok WSA w Poznaniu na dzień 15 czerwca 2016 r., nie jest zatem prawomocny.

3.2.2.6 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 845/13

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.2.7 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Po 890/13

Na wstępie należy zauważyć, że w sprawie o sygn. akt II SA/Po 890/13 w dniu 5 lutego 2014 r. wydane zostało także postanowienie o odrzuceniu skargi w odniesieniu do części skarżących, ponieważ nie uіścili oni wpisu sądowego od skargi, co zostało już wskazane w punkcie 2.1 niniejszego rozdziału. Wpis został jednak opłacony przez jednego ze skarżących w związku, z czym skarga podlegała merytorycznemu rozpatrzeniu.

W niniejszej sprawie skarga została oddalona, ponieważ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził brak naruszenia interesu prawnego skarżącego przez uchwałę ws. przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W treści uzasadnienia wyroku Sąd wskazał, iż *w treści skargi sporządzonej przez fachowego pełnomocnika brak jakiegokolwiek uzasadnienia czy chociażby wskazania w jaki sposób przedmiotowa uchwała negatywnie miałyby*

wpłynąć na ich [skarżących¹¹¹] indywidualną sferę materialno-prawną. W związku z tym, skarżący nie wykazali w jaki sposób doszło do naruszenia ich interesów prawnych lub uprawnień w związku z podjętą uchwałą. Jak zauważył natomiast WSA sama sprzeczność z prawem uchwały nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego.

Należy wskazać ponadto, iż w dalszej części uzasadnienia WSA odniósł się także do zarzutów merytorycznych podnoszonych w skardze, jednak zasadniczą przesłanką jej oddalenia było stwierdzenie braku naruszenia interesu prawnego skarżącego podmiotu, dlatego też kwestie merytoryczne nie zostaną szerzej omówione.

Na wyrok oddalający skargę została złożona skarga kasacyjna, która aktualnie czeka na rozpatrzenie przez Naczelną Sąd Administracyjny. Omawiany wyrok na dzień 15 czerwca 2016 r., nie jest zatem prawomocny.

W tym miejscu należy jeszcze zauważyć, że niezwykle interesujące będzie rozstrzygnięcie NSA dot. przedmiotowego wyroku. Warto bowiem przypomnieć, rozstrzygnięcia NSA w przedmiocie skarg kasacyjnych na wyroki WSA w Poznaniu z 2014 r. dot. uchwał intencyjnych, w których podstawą oddalenia skarg było uznanie przez Sąd, iż uchwały te nie naruszają interesu prawnego skarżących. We wszystkich takich przypadkach, NSA uchylił wyrok i odrzucił skargę jako oczywiście niedopuszczalną. Niezwykle ciekawe jest zatem, czy w tej sprawie Naczelną Sąd Administracyjny zajmie stanowisko analogiczne, czy też zdecyduje się na merytoryczne rozpatrzenie sprawy.

¹¹¹ W treści uzasadnienia Sąd posługuje się liczbą mnogą mimo, iż z sentencji wyroku jednoznacznie wynika, że rozpatrywana skarga została złożona tylko przez jeden podmiot.

3.2.2.8 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1099/13

W tej sprawie skarżący podnosili głównie bardzo ogólne zarzuty dot. kwestii ograniczania przez plan miejscowy przysługującego im prawa własności oraz naruszenia przez plan m.in. wymagań ładu przestrzennego oraz zasad ochrony walorów krajobrazowych i środowiska. Dodatkowo jednak w wniesionych skargach została także poruszona kwestia ogłoszenia ws. wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, które ukazało się w prasie miejscowej na mniej niż 7 dni przed dniem rozpoczęcia wyłożenia projektu planu, zatem z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 *upzp*.

Rozpatrując sprawę WSA w Poznaniu uznał za niezasadne zarzuty skarżących dot. zarówno nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego naruszania przez plan przysługującego im prawa własności, jak i wymagań ładu przestrzennego oraz zasad ochrony walorów krajobrazowych i środowiska. Z kolei zarzut dot. niedotrzymania terminu ogłoszenia w prasie lokalnej o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu okazał zasadny. Sąd stwierdził jednak, że pozostałe dwa sposoby ogłoszenia tego faktu (tj. obwieszczenie oraz umieszczenie odpowiedniej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej) były dokonane prawidłowo. W związku z tym WSA skonstatował, że zainteresowane podmioty, w tym skarżący zostali poinformowani o możliwości i terminie składania uwag do projektu planu, z którego to prawa skorzystali. W takiej sytuacji, Sąd uznając zarzut skarżących za zasadny wskazał jednak, iż uchybienie to nie może zostać uznane za istotne naruszenie trybu postępowania, o którym mowa w art. 28 ust. 1 *upzp* w związku z czym nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności planu.

W tej sytuacji Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia wniesionych skarg. Wyrok ten został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nie wydał

jednak jeszcze rozstrzygnięcia w przedmiocie wniesionej skargi kasacyjnej. W związku z tym, wyrok na dzień 15 czerwca 2016 r. pozostaje nieprawomocny.

3.2.2.9 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/13

Jest to kolejna sprawa, w której skarga podlegała oddaleniu z powodu niewykazania przez skarżącą naruszenia przez uchwałę ws. przyjęcia planu miejscowego jej interesu prawnego. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zwrócił bowiem uwagę na okoliczność, że skarżąca co prawda, była właścicielką działki objętej uchwalonym planem jednak, przed wezwaniem organu do zaprzestania naruszania prawa, zbyła ową nieruchomość. W związku z tym WSA powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10 wskazał, że wraz ze zbyciem nieruchomości skarżąca utraciła na rzecz nowego właściciela niezrealizowane uprawnienie z art. 101 ust. 1 *usg*. W związku z tym oraz faktem, że w dniu wnoszenia skargi skarżąca nie była właścicielką innej działki objętej ustaleniami skarżonego planu WSA stwierdził, że skarżąca nie wykazała, że przedmiotowa uchwała narusza jej interes prawny i nie może domagać się jej kontroli.

W związku z powyższymi argumentami Sąd oddalił skargę. Na wyrok ten skarżąca wniosła skargę kasacyjną, jednak w dniu 16 grudnia 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał postanowienie o sygn. akt II OSK 1839/14, w którym umorzył postępowanie kasacyjne w związku z cofnięciem skargi kasacyjnej. W związku z tym wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/13 stał się prawomocny.

3.2.2.10 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1227/13

W tej sprawie skarżący zarzucił, iż przyjęta przez radę gminy uchwała ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera zapisy niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto w treści skargi zostało także wskazane, iż plan miejscowy w swojej treści nie zawierał szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co zdaniem skarżącego stanowiło naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 *upzp.* oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. Skarżący podkreślił także, iż uchwalony plan został sporządzony niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Odnosząc się do przedstawionych zarzutów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie uznał ich za zasadne. Po pierwsze, Sąd wskazał, że zaskarżony plan miejscowy nie tylko nie narusza ustaleń studium, ale także uwzględnia istniejące na terenie, dla którego jest uchwalany warunki i wartości, o jakich mowa w art. 1 ust. 2 *upzp.* W odniesieniu do zarzutu nieumieszczenia w treści planu regulacji dot. zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Sąd zajął stanowisko, iż pomimo, że w przepisie art. 15 ust. 2 *upzp.* zawarty został katalog obligatoryjnych elementów treści planu zawarty to *możliwe jest pominięcie w planie miejscowym określonych ustaleń, np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie*". Stanowisko to jest powszechnie akceptowane zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych i zostało dokładniej opisane w punkcie 4 rozdziału pierwszego niniejszej pracy.

Za niezasadne Sąd uznał także zarzuty dot. sporządzenia planu niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej. WSA powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego zajął w tej kwestii jednoznaczne stanowisko, iż *przepisy*

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz.908 ze zm.), które do aktów prawa miejscowego stosowane są jedynie odpowiednio, nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych, w tym zwłaszcza aktów o tak szczególnej konstrukcji i charakterze jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, składające się z dwóch części: tekstowej i graficznej.

Z powyższych względów WSA w Poznaniu oddalił skargę. Na wyrok ten nie została wniesiona skarga kasacyjna w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.2.11 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1045/13

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.2.12 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 841/13

W tej sprawie skarżąca podnosiła, aż 20 zarzutów dot. procedury uchwalania i treści planu miejscowego. W szczególności skupić należy się jednak na zarzutach dotyczących niezgodności zapisów uchwały ws. przyjęcia planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz nieuprawnionego zamieszczenia przez organy planistyczne w treści planu ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek. Sposób rozpatrzenia tych zarzutów przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

spotkał się bowiem z krytyczną oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 27 sierpnia 2014 r. , sygn. akt II OSK 1176/14 uchylił wyrok WSA w Poznaniu i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Odnosząc zarzutu dotyczącego niezgodności zapisów planu z treścią studium wskazać należy, że w skardze podniesione zostało, iż niezgodność ta dotyczy działek bezpośrednio graniczących z działkami skarżącej, co w konsekwencji ma negatywny wpływ na możliwość dysponowania swoimi działkami przez skarżącą. W studium przeznaczenie spornego terenu określone zostało bowiem jako „mieszkaniowo-usługowe”, natomiast w skarżonej uchwale działki te zostały oznaczone jako „tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów z zabudową usługową”. Graniczenie działek skarżącej z terenami o przeznaczeniu bardziej uciążliwym niż zabudowa mieszkaniowo-usługowa, jej zdaniem prowadzi natomiast do trudności ze zbyciem działek ze względu na uciążliwe sąsiedztwo.

Odnosząc się do tego zarzutu WSA w Poznaniu wskazał, iż nie jest on zasadny. ponieważ z wyrysu studium umieszczonego obok rysunku planu wynika, że teren graniczący z działkami skarżącej został oznaczony w studium jako "teren inicjatyw indywidualnych z prawem zabudowy mieszkaniowej". Natomiast w uchwale ws. przyjęcia planu teren ten został przeznaczony na „lokalizację składów, magazynów; zabudowy biurowo-administracyjnej, zabudowy usługowej”. Zdaniem Sądu przeznaczenie spornego terenu w planie miejscowym oraz studium nie jest ze sobą sprzeczne, a plan miejscowy w istocie doprecyzowuje w tym zakresie ustalenia studium. Jak wskazuje bowiem WSA, w uzasadnieniu wyroku *w studium nie dokonuje się przeznaczenia terenów na oznaczone cele, np. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, ale wskazując tego rodzaju funkcję terenów, studium ukierunkowuje planowanie miejscowe na ten rodzaj zabudowy. Skoro w studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów, to gmina w ramach władztwa planistycznego może zmienić w planie miejscowym*

dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. W przedmiotowej sprawie właśnie taka zmiana – w granicach zakreślonych ustaleniami studium - miała miejsce. Jednocześnie Sąd przyjął stanowisko wyrażone przez gminę, iż uchwalony plan miejscowy adaptuje istniejącą zabudowę, w celu ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, nie zezwala na lokalizację nowych obiektów produkcyjnych oraz zakłada lokalizację pasów zieleni izolacyjnej.

W konsekwencji Sąd uznał ten zarzut za niezasadny. Stanowisko takie spotkało się jednak z krytyczną oceną NSA, który zajął w tej kwestii stanowisko zgoła odmienne wskazując jednoznacznie, iż ocena WSA w zakresie tego zarzutu skargi *„dokonana została bez koniecznej analizy materiału dowodowego oraz bez ustaleń w zakresie charakterystyki i aktualnego stanu zagospodarowania przedmiotowego terenu. Niezweryfikowana została również argumentacja rady gminy co do "adaptacji" istniejącej zabudowy w kontekście art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp określającego wymogi, co do obowiązkowej treści planu miejscowego, jak też unormowania zawartego w art. 35 upzp Wskazać trzeba, że w świetle argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu wyroku nieuprawniona, a na pewno przedwczesna była konstatacja Sądu, że spełniony został warunek co do nieuciążliwości dla otoczenia ustalonej w planie funkcji spornego terenu. W takiej sytuacji NSA uznał zasadny zarzut skargi kasacyjnej dotyczący błędnej wykładni przez WSA w Poznaniu przepisu art. 15. ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp w związku z przepisem art. 35 upzp.*

Drugim zarzutem skargi wartym uwagi jest nieuprawnione zamieszczenie przez organy planistyczne w treści planu ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek. Rozpatrując ten zarzut, WSA w Poznaniu zwrócił uwagę, że rację ma skarżąca, iż w dacie uchwalania skarżonego planu (tj. w dniu 17 maja 2011 r.) rada gminy nie była upoważniona do określania w treści planu miejscowego minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek. Kompetencja w tym zakresie

została przyznana radzie gminy w wyniku dodania przepisu pkt 10 do ust. 3 w art. 15 *upzp*, co nastąpiło co prawda w dniu 21 października 2010 r., jednak na mocy przepisów przejściowych ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U z 2010 r. nr 130 poz. 871) nowelizacja ta nie znajdowała zastosowania do postępowań planistycznych będących w toku, jak miało to miejsce w omawianej sprawie.

WSA w Poznaniu wskazał jednak, iż uprawnienie do określania minimalnej powierzchni działek przysługiwało radzie gminy na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji zdaniem Sądu wskazana nowelizacja *upzp* była nie tylko wprowadzeniem, co bardziej "przywróceniem" gminie tej kompetencji. Dodatkowo Sąd wskazał, iż nie można przy tym tracić z pola widzenia, że ustawodawca przekazał gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu, a podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego jest plan miejscowy. W związku z powyższym WSA stwierdził, iż ustalenie minimalnej powierzchni działki w zaskarżonej uchwale nie jest powodem uzasadniającym stwierdzenie nieważności poszczególnych przepisów uchwały i uznał zarzut skarżącej dotyczący tej kwestii za niezasadny.

Także ustalenia w tym zakresie spotkały się z krytyczną oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał powołując się także na wcześniejsze orzecznictwo NSA, iż w przepisach, które stanowiły podstawę do uchwalenia skarżonego planu miejscowego brak było normy uprawniającej do ustalenia przez radę gminy minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Dodatkowo NSA krytycznie ocenił twierdzenia WSA w Poznaniu, w których Sąd próbował wywodzić taką kompetencje z ogólnych uprawnień gminy w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu, wskazując, iż nie jest dopuszczalne, aby

z ogólnej właściwości organów gminy w zakresie władztwa planistycznego wywodzić uprawnienie organu uchwałodawczego prowadzące – poprzez ustanowienie omawianych postanowień planu miejscowego – do ograniczeń w wykonywaniu własności nieruchomości objętych planem w razie ich podziału”. NSA uznał także iż trudno podstawy do kompetencji rady gminy w tym zakresie upatrywać w tym, że we wcześniejszej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 przewidywał możliwość ustalenia w planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane. Wyraźne pominięcie takiego unormowania w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprawia, że nie jest możliwe wyinterpretowania z art. 15 ust. 2, a tym bardziej z ust. 3, uprawnienia rady gminy do określania w planie wielkości działek przy podziale nieruchomości.

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny przyjął zupełnie odmienne stanowisko niż WSA w Poznaniu i stwierdził, iż „dokonane w treści uchwały ustalenia co do wielkości minimalnej działek przewidzianych do ewentualnego podziału – w zakresie w jakim to dotyczy nieruchomości będących własnością skarżącej – stanowią naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 upzp. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części”.

W związku z tak określonymi nieprawidłowościami, NSA przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1325/14 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w sprawie planu miejscowego w całości¹¹². Kończąc omówienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 841/13, należy wskazać, że jest to jedyny z wyroków oddalających skargi na uchwały dot. planów miejscowych

¹¹² Na marginesie zauważyć należy, że także to orzeczenie nie jest jeszcze prawomocne, ponieważ została na nie wniesiona skarga kasacyjna, która obecnie czeka na rozpatrzenie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

wydanych przez WSA w Poznaniu w 2014 r., który do dnia 15 czerwca 2016 r. został zakwestionowany przez Naczelny Sąd Administracyjny.

3.2.2.13 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., IV SA/Po 830/13

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.2.14 Prawomocność wyroków oddalających skargi

Podsumowując omówienie wyroków oddalających skargi dotyczące uchwał w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w 2014 r. należy pochylić się nad kwestią ich prawomocności na dzień 15 czerwca 2016 r. Wszystkie 27 wyroków oddalających skargę, w których nie wpłynął wniosek o sporządzenie uzasadnienia stało się prawomocnych w wyniku niezłożenia na nie skargi kasacyjnej. Natomiast w przypadku wyroków, w których uzasadnienie zostało sporządzone, skarga kasacyjna nie została złożona w pięciu z 13 przypadków (sygn. akt II SA/Po 693/14, II SA/Po 565/14, II SA/Po 436/14, II SA/Po 1227/13, IV SA/Po 1045/13). W dwóch kolejnych sprawach (sygn. akt IV SA/Po 845/13 oraz IV SA/Po 1044/13) skargi kasacyjne zostały wycofane, w związku z czym NSA umorzył postępowanie kasacyjne i wyrok WSA uprawomocnił się. W jednym przypadku na skutek złożonej skargi kasacyjnej wyrok WSA w Poznaniu został uchylony i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia (sygn. akt IV SA/Po 841/13). Również w jednym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną złożoną

na orzeczenie WSA w Poznaniu (sygn. akt IV SA/Po 830/13). W czterech sprawach natomiast skargi kasacyjne czekają na rozpatrzenie przez NSA (sygn. akt IV SA/Po 592/14, IV SA/Po 202/14, II SA/Po 890/13, II SA/Po 1099/13).

**Prawomocność wyroków oddalających skargi na uchwały ws. planów miejscowych wydanych w 2014 r.
przez WSA w Poznaniu**

Wyrok prawomocny (nie została złożona skarga kasacyjna)	Wyrok prawomocny z powodu wycofania skargi kasacyjnej	Wyrok prawomocny z powodu oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA	Wyrok uchylony przez NSA	Skarga kasacyjna od wyroku czeka na rozpatrzenie NSA
IV SA/Po 660/14	IV SA/Po 845/13	IV SA/Po 830/13	IV SA/Po 841/13	IV SA/Po 592/14
IV SA/Po 658/14	IV SA/Po 1044/13			IV SA/Po 202/14
IV SA/Po 731/14				II SA/Po 890/13
IV SA/Po 735/14				II SA/Po 1099/13
IV SA/Po 669/14				
IV SA/Po 727/14				
IV SA/Po 730/14				
IV SA/Po 736/14				
IV SA/Po 734/14				
IV SA/Po 661/14				
IV SA/Po 767/14				
IV SA/Po 667/14				
IV SA/Po 664/14				
IV SA/Po 764/14				
IV SA/Po 729/14				
IV SA/Po 668/14				
IV SA/Po 665/14				
IV SA/Po 760/14				
IV SA/Po 663/14				
II SA/Po 800/14				
IV SA/Po 683/14				
II SA/Po 693/14				
II SA/Po 565/14				
II SA/Po 436/14				
II SA/Po 1227/13				
IV SA/Po 1045/13				
IV SA/Po 762/14 (dot. zmiany planu)				
IV SA/Po 763/14 (dot. zmiany planu)				
IV SA/Po 687/14 (dot. zmiany planu)				
IV SA/Po 765/14 (dot. zmiany planu)				

	IV SA/Po 686/14 (dot. zmiany planu)					
	IV SA/Po 677/14 (dot. zmiany planu)					
Suma:	32	2	1	1	4	40

opracowanie własne

3.2.3 Sprawy, w których stwierdzono częściową nieważność planu miejscowego

Po omówieniu wyroków zapadłych w 2014 r., w których Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargi wniesione na uchwały dot. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czas przejść do wyroków, w których Sąd orzekł częściową nieważność uchwał ws. przyjęcia bądź zmiany planu miejscowego. W roku 2014 WSA w Poznaniu wydał sześć wyroków zawierających tego typu rozstrzygnięcie. Pięć z nich dotyczyło uchwał ws. przyjęcia planu, natomiast jeden wyrok był związany z uchwałą ws. zmiany planu już obowiązującego.

Wyroki stwierdzające częściową nieważność uchwał ws. planów miejscowych wydane w 2014 r. przez WSA w Poznaniu

Uchwały ws. przyjęcia planu	Uchwały ws. zmiany planu
II SA/Po 826/14	II SA/Po 140/14
IV SA/Po 258/14	
IV SA/Po 576/14	
IV SA/Po 293/14	
IV SA/Po 1043/13	

opracowanie własne

W kolejnych podpunktach wszystkie wskazane w powyższej tabeli wyroki zostaną omówione w sposób bardziej szczegółowy.

3.2.3.1 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 826/14

W tej sprawie złożona do WSA skarga zawierała zarzut, iż w skarżonej uchwale ws. planu miejscowego organy planistyczne zamieściły zakazy niewynikające wprost z przepisów prawa, czym naruszyły art. 15 ust. 2 i 3 *upzp*. W szczególności chodziło zaś o § 8 ust. 1 pkt 1 skarżonej uchwały, w którym została określona minimalna powierzchnia działki pod zabudowę w siedlisku rolniczym na 0,9000 ha oraz przepis § 9 ust. 2 pkt 1 planu miejscowego, który dla terenów przeznaczonych pod usługi zdrowia wprowadzał zakaz wtórnych podziałów działek.

Odnosnie pierwszego zarzutu skarżący wskazał, iż przepisy art. 92 i art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadzające ograniczenia w podziale nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne odnoszą się do podziału, który prowadziłby do powstania działek mniejszych niż 0,3000 ha. Podział na działki większe w myśl przepisów ustawy nie podlega natomiast żadnym ograniczeniom, w związku z czym organy gminy nie były upoważnione do ich wprowadzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił tak sformułowanego zarzutu wskazując, iż wprowadzone w § 8 ust. 1 pkt 1 skarżonej uchwały ograniczenia nie były sprzeczne z przepisami art. 92 oraz 93 *ugn*. Skarżony przepis planu nie wprowadzał bowiem ograniczeń w zakresie podziału działek większych niż 0,3000 ha, a wprowadzał jedynie zakaz zabudowy w siedlisku rolniczym na działkach mniejszych niż 0,9000 ha. Zakres jego regulacji był zatem odmienny niż przepisów art. 92 oraz 93 *ugn*, w tej sytuacji nie mógł zatem ich naruszać.

Argumentując zarzut drugi skarżący wskazał, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 *upzp* rada gminy nie jest uprawniona, by w formie uchwały dot. planu miejscowego określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać

w tym względzie zakazy i nakazy. Jak wskazano w treści skargi, zgodnie z przepisami *ugn* to organ wykonawczy gminy decyduje o podziale działki w decyzji administracyjnej o dopuszczalności podziału, zaś rada gminy nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących organ wykonawczy w tym zakresie. W istocie zaś postanowienia skarżonej uchwały w zakresie zakazu wtórnych podziałów działek dla terenów przeznaczonych pod usługi zdrowia, stanowiły tego typu wytyczne.

Zarzut ten znalazł uznanie w oczach WSA w Poznaniu. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podzielił argumentację skarżącego dot. braku kompetencji rady gminy do wprowadzania mocą uchwał ws. planów miejscowych wiążących zaleceń dla organu wykonawczego w zakresie decyzji administracyjnych o dopuszczalności podziału nieruchomości. W szczególności Sąd wskazał, że *podstawy do umieszczania tego typu zapisów w treści planów miejscowych w żadnym razie nie może stanowić art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp stanowiący, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*. W omawianym wyroku Sąd wyraźnie rozróżnił procedury „podziałów nieruchomości” oraz „scalania i podziału nieruchomości”, wskazując iż wytyczne zamieszczone w planach miejscowych mogą dotyczyć tylko tej drugiej procedury. Wskazać należy, że pogląd taki jest popierany także przez część doktryny, co zostało szerzej omówione w niniejszej pracy w pkt 4.5 rozdziału pierwszego.

W związku z tym WSA uznał nieważność jedynie § 9 ust. 2 zaskarżonej uchwały, jako zawierającego regulacje niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 8 *upzp*. W pozostałym zakresie skarga podlegała natomiast oddaleniu. Na taki wyrok żadna ze stron nie zdecydowała się wnieść skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.3.2 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 258/14

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.3.3 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 576/14

Zarzuty skargi w tej sprawie skupiały się na nieproporcjonalnym i nieuzasadnionym ograniczeniu prawa własności przysługującemu skarżącemu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa przez zapisy uchwalonego przez radę miasta miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy będący przedmiotem skargi wyznaczał bowiem na nieruchomości skarżącego Centrum nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 30 m od zachodniej granicy działki. W wyniku takiego ustalenia linii zabudowy Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa nie było zaś w stanie zabudować swojej nieruchomości zgodnie z zamierzeniem, tj. zrealizować inwestycji celu publicznego polegającej na budowie budynku usługowo-magazynowego wraz z archiwum i bankiem komórek macierzystych. Dodatkowo w skardze zostało wskazane, iż wyznaczenie w planie miejscowym linii zabudowy w odległości 30 m od granicy działki powoduje, iż linia ta przebiega przez budynki już istniejące tj. główny budynek Centrum oraz dwa budynki magazynowe. Co ważne, przed uchwaleniem skarżonego planu miejscowego, Centrum uzyskało w związku z planowanym przedsięwzięciem

decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w której obowiązującą linię zabudowy wyznaczono w odległości 15 m od granicy działki.

Rozpatrując złożoną skargę, WSA w Poznaniu stwierdził, iż była ona zasadna. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała *nie zawiera rozważań, dlaczego maksymalną nieprzekraczaną linię zabudowy poprowadzono częściowo przez budynek główny Centrum i poprzez środek budynku projektowanego przeznaczając teren wyłączony z linii zabudowy pod zieleni wysoką, przy czym na terenie planowanej zieleni wysokiej znajduje się budynek magazynowy*. Sąd stwierdził zatem, iż sporządzając plan miejscowy organy gminy nie zbadały dokładnie stanu faktycznego występującego na gruncie, dla którego plan był sporządzany oraz stanu prawnego w zakresie wydanych dla tego obszaru ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji udzielających pozwolenia na budowę. W takiej sytuacji, zdaniem Sądu, rozstrzygnięcia planistyczne w tej sprawie zostały podjęte w sposób arbitralny, którego nie da się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu zawartymi w Konstytucji RP.

W związku z tym, że w skarżonej uchwale ws. przyjęcia planu miejscowego nie zostały wyjaśnione powody ograniczenia prawa własności nieruchomości przysługującego Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa WSA zdecydował o jej uchyleniu w części, w której odnosiła się do nieruchomości skarżącego podmiotu. Na takie orzeczenie żadna ze stron nie złożyła skargi kasacyjnej, w związku z czym stało się ono prawomocne.

3.2.3.4 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 293/14

W tej sprawie skarga została wniesiona przez wojewodę w trybie art. 93 *usg*. W odniesieniu do uchwały będącej przedmiotem skargi wojewoda nie wydał bowiem

rozstrzygnięcia nadzorczego w przewidzianym przez art. 91 *usg* terminie 30 dni, natomiast stwierdził iż została ona wydana z naruszeniem prawa.

W skardze wojewoda zarzucił uchwale rady gminy w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego, iż zawiera ona w swojej treści zapisy wzajemnie się wykluczające. Jak wskazał bowiem organ nadzoru, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z zabudowa usługową przepis § 13 ust. 1 pkt 5 skarżonej uchwały wprowadza zakaz lokalizacji budynków usługowych. Natomiast, dla tej samej kategorii terenu przepisy § 13 ust. 1 pkt 14 oraz pkt 15 uchwały ustalają maksymalną wysokość oraz liczbę kondygnacji budynków usługowych. Zdaniem wojewody taka wewnętrzna sprzeczność przepisów uchwały ws. przyjęcia planu miejscowego stanowiła naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 *upzp* w związku z § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w całej rozciągłości zgodził się z zarzutami podnoszonymi przez wojewodę stwierdzając jednoznacznie, iż w związku z wprowadzeniem na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z zabudowa usługową zakazu lokalizacji budynków usługowych *całkowicie bezzasadne jest określanie liczby kondygnacji budynku usługowego oraz maksymalnej wysokości budynku usługowego, dla tych terenów*. Dodatkowo, Sąd wskazał, że jako iż *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił [...], to treść normatywna przepisów nie może mieć charakteru nieostrego, pozwalającego na różną interpretację*. Wprowadzone w treści planu zapisy mogły zaś prowadzić do takich wątpliwości.

W związku z tym WSA w Poznaniu uznał skargę wojewody za zasadną i stwierdził, nieważność uchwały w zakresie przepisów ustalających dopuszczalne parametry budynków usługowych na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z zabudowa usługową, jako zbędnych w związku z tym, że inny przepis uchwały

wprowadza całkowity zakaz lokalizacji takich budynków na tego typu terenie. Na takie orzeczenie żadna ze stron nie wniosła skargi kasacyjnej w związku z czym obecnie wyrok posiada przymiot prawomocności.

3.2.3.5 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Po 140/14

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.3.6 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1043/13

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.3.7 Prawomocność wyroków uznających częściową nieważność uchwały

Na koniec rozważań w tym punkcie należy poczynić krótką wzmiankę dotyczącą prawomocności wyroków uznających częściową nieważność uchwał ws. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydanych w 2014 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na dzień 15 czerwca 2016 r. Z sześciu tego typu

wyroków pięć stało się prawomocnych w związku z niewniesieniem na nie skargi kasacyjnej. W jedynym przypadku, w którym skarga kasacyjna została złożona (sygn. akt IV SA/Po 1043/13), została ona oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1337/14).

Prawomocność wyroków stwierdzających częściową nieważność uchwał ws. planów miejscowych wydanych w 2014 r. przez WSA w Poznaniu

	Wyrok prawomocny (nie została złożona skarga kasacyjna)	Wyrok prawomocny z powodu wycofania skargi kasacyjnej	Wyrok prawomocny z powodu oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA	Wyrok uchylony przez NSA	Skarga kasacyjna od wyroku czeka na rozpatrzenie NSA	
	II SA/Po 826/14	Brak	Brak	IV SA/Po 1043/13	Brak	
	IV SA/Po 258/14					
	IV SA/Po 576/14					
	IV SA/Po 293/14					
	II SA/Po 140/14 (dot. zmiany planu)					
Suma:	5	0	0	1	0	6

opracowanie własne

3.2.4 Sprawy, w których stwierdzono nieważność planu miejscowego w całości

Po omówieniu wyroków, w których Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdzał, iż skargi w przedmiocie planów miejscowych należy uznać za nieważne w części czas przejść do omówienia wyroków, w których sankcją nieważności objęte były całe uchwały. W 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na skutek złożonych skarg orzekł o nieważności w całości uchwał ws. planów miejscowych w 13 przypadkach. W 11 z nich wyrok taki dotyczył uchwał ws. przyjęcia planów, zaś w dwóch uchwał ws. zmiany planów już obowiązujących. Wszystkie wyroki, w których zapadło takie rozstrzygnięcie zostaną omówione w kolejnych podpunktach.

Wyroki stwierdzające nieważność uchwał ws. planów miejscowych w całości wydane w 2014 r. przez WSA w Poznaniu

Uchwały ws. przyjęcia planu	Uchwały ws. zmiany planu
IV SA/Po 1215/14	IV SA/Po 263/14
II SA/Po 342/14	IV SA/Po 1217/13
II SA/Po 756/14	
IV SA/Po 121/14	
IV SA/Po 291/14	
IV SA/Po 136/14	
IV SA/Po 58/14	
IV SA/Po 844/13	
IV SA/Po 1149/13	
IV SA/Po 979/13	
IV SA/Po 832/13	

opracowanie własne

3.2.4.1 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1215/14

Wyrok ten zapadł w wyniku konieczności ponownego rozpatrzenia sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 308/13, w którym NSA uchylił wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 400/12 oddalający skargę wniesioną na uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na wstępie należy podkreślić, że rozpoznając tę sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu związany był wykładnią przepisów prawa dokonaną przez NSA, w wyroku sygn. akt II OSK 308/13. W wyroku tym NSA stwierdził wprost, iż rada gminy dopuściła się naruszenia procedury planistycznej podczas sporządzania planu będącego przedmiotem skargi. W takiej sytuacji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie miał innego wyjścia, niż orzeczenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zauważyć należy, że w przedmiotowej sprawie plan miejscowy dotyczył tylko jednej działki, a procedura planistyczna została wszczęta na wniosek jej właściciela, który w przedmiotowej sprawie był także podmiotem wnoszącym skargę. W wniesionej skardze zarzucone zostało, iż przyjęty plan miejscowy został uchwalony w wersji odmiennej od projektu, który został wyłożony przez wójta do wglądu i był przedmiotem dyskusji publicznej. Ponadto w ocenie skarżącego pomimo, iż wprowadzana do treści projektu planu zmiana była następstwem uwzględnienia przez wójta uwagi wniesionej przez uczestników postępowania, plan został uchwalony bez przeprowadzenia w stosunku do zmienionego projektu niezbędnych czynności określonych w art. 17 *upzp*, co stanowiło rażące naruszenie procedury planistycznej.

Tak sformułowany zarzut skargi znalazł uznanie w oczach NSA, a w konsekwencji został uznany także przez WSA w Poznaniu w omawianym wyroku. Zarówno w wyroku NSA jak i omawianym wyroku WSA zostało wskazane, iż czynności planistyczne w przedmiotowej sprawie powinny podlegać powtórzeniu. Pomimo bowiem, iż jedyna wniesiona uwaga miała charakter indywidualny, więc w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa teoretycznie nie powinno być niezbędne ponowne przeprowadzanie czynności planistycznych, należało zważyć iż w istocie uwaga ta dotyczyła całego terenu objętego projektem planu. W takiej zaś sytuacji zmianę taką należy uznać za wpływającą na całokształt planu miejscowego, a to obliuguje do powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Natomiast, jako iż w przedmiotowej sprawie czynności planistyczne nie zostały powtórzone, WSA w Poznaniu podążając za kierunkiem wykładni przepisu art. 17 pkt 13 *upzp* wskazanym przez NSA w wyroku, sygn. akt II OSK 308/13 stwierdził, iż plan miejscowy został podjęty z rażącym naruszeniem procedury planistycznej i w związku z tym orzekł o jego nieważności. Na taki wyrok żadna ze stron nie wniosła skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.4.2 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 342/14

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.4.3 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 756/14

W skardze wniesionej w tej sprawie uchwałe w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zarzucono, iż w swojej treści przewiduje ona zakaz zabudowy dla terenów znajdujących się u zbiegu obszaru chronionego krajobrazu oraz parku krajobrazowego, który to zakaz stanowi dalej idące ograniczenie, niż wynika to z regulacji ustaw szczególnych dla tego typu form ochrony przyrody. W związku z tym, skarżący wywodził w skardze, iż zakaz zabudowy wprowadzany planem miejscowym m.in. dla jego nieruchomości narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności ustanawianych ograniczeń prawa własności. Ponadto skarżący podniósł także, że procedura planistyczna była prowadzona równolegle z procedurą zmiany studium mającą na celu dostosowanie ustaleń do opracowywanego projektu planu miejscowego, co jest niedopuszczalne w świetle przepisów *upzp*.

Zasadny w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu okazał się tylko pierwszy zarzut, jednak jego uwzględnienie wystarczyło, aby uznać nieważność całej uchwały w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego. Na wstępie rozważań Sąd wskazał, że kwestionowane przez skarżącego zapisy planu miejscowego wprowadzające zakaz zabudowy, są zgodne z ustaleniami studium. Co do zasady natomiast ustalenia planu miejscowego, które realizują zapisy studium, nie mogą być skutecznie podważane dopóki nie zostanie stwierdzona niezgodność z prawem ustaleń studium. W omawianej sprawie zapisy studium, które były realizowane przez skarżone zapisy planu miejscowego zostały jednak uznane za niezgodne z prawem w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 22/12 oraz z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2845/12, w związku z czym możliwe stało się także kwestionowanie ustaleń planów miejscowych pozostających z nimi w zgodzie.

W dalszej części uzasadnienia WSA w Poznaniu wskazał, że tak daleko idące ograniczenia prawa własności nieruchomości, jak *zmiana przeznaczenia terenu z mieszkalnego na rolniczy, w dodatku połączona z zakazem zabudowy, choć podyktowana względami ochrony przyrody, może nastąpić jedynie w wyjątkowych szczególnie uzasadnionych sytuacjach z uwzględnieniem zasad konstytucyjnej ochrony własności i jedynie w ramach wyznaczonych przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP*. W przedmiotowej sprawie zaś na terenie objętym planem nie zostały ustanowione formy ochrony przyrody, które dla swej ochrony wymagałyby tak daleko idących ograniczeń. Na terenie tym występowały bowiem jedynie obszar chronionego krajobrazu oraz park krajobrazowy. Dla ochrony żadnej z tych dwóch form ochrony przyrody ustawodawca nie dopuścił natomiast wprowadzenia tak daleko idącego ograniczenia prawa własności, jak całkowity zakaz zabudowy.

Mając to na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podzielił zarzuty skargi i stwierdził, że wprowadzenie w planie miejscowym ograniczeń dalej idących od zakazów przewidzianych przepisami ustaw określających warunki ochrony przyrody narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz nakaz ochrony prawa własności wyrażony w jej przepisach. W związku z tym stwierdził nieważność uchwały w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego w całości. Od takiego orzeczenia żadna ze stron nie złożyła skargi kasacyjnej, w związku z czym, stało się ono prawomocne.

3.2.4.4 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 121/14

W tej sprawie skargę na uchwałę ws. przyjęcia planu miejscowego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł wojewoda na podstawie przepisu art. 93 *usg*, w związku z tym, iż nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w 30 dniowym terminie przewidzianym przez art. 91 *usg*, a w jego ocenie skarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa skutkującą jej nieważnością.

W wniesionej skardze wojewoda zarzucił, iż uchwała mimo, iż przewiduje na określonych terenach posadowienie zabudowy to nie określa jej maksymalnej wysokości, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. Ponadto wskazał także, iż uchwała ws. planu w sposób nieuprawniony wskazuje podmioty, które mają ponosić koszty rozwiązań przeciwhałasowych zmniejszających uciążliwość wywołane ruchem drogowym od strony drogi ekspresowej. Zapisy w tym zakresie nie znajdują bowiem zdaniem organu nadzoru oparcia w przepisie art. 15 *upzp*.

Warto w tym miejscu wskazać interesujący fakt, iż w odpowiedzi na skargę złożoną przez wojewodę rada gminy uznała stanowisko w niej wyrażone za zasadne i także wniosła o uwzględnienie skargi, a co za tym idzie o uchylenie uchwały ws. przyjęcia planu miejscowego w całości.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu podniesionego przez wojewodę WSA w Poznaniu wskazał, że braki dot. regulacji w przedmiocie określenia maksymalnej dopuszczalnej wysokości zabudowy w istocie występują w odniesieniu do części terenów objętych skarżoną uchwałą, na których zabudowa jest przewidziana. W ocenie Sądu pominięcia te stanowią naruszenie określonych w art. 28 *upzp*. zasad sporządzania planów miejscowych i skutkują nieważnością planu miejscowego. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, iż w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu rada miasta miała obowiązek ustalenia takich parametrów w planie miejscowym, w przypadku, gdy na danym terenie dopuszczona została możliwość zabudowy.

Jednocześnie jako, że tereny, których dotyczyły omówione uchybienia stanowiły blisko połowę całego obszaru objętego zaskarżonym planem, Sąd uznał, iż zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości nie zaś jedynie w części.

Także drugi zarzut podniesiony przez wojewodę spotkał się z akceptacją WSA w Poznaniu. Sąd stwierdził bowiem, że postanowienia planu miejscowego wskazujące podmioty, które mają ponosić koszty rozwiązań przeciwhałasowych zmniejszających uciążliwość wywołane ruchem drogowym od strony drogi ekspresowej stanowią nie tylko nieuprawnioną ingerencję w sferę własności, ale przede wszystkim wykraczają poza kompetencje organów planistycznych określone w przepisach *upzp*, w związku z czym podjęte zostały z naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP.

W związku z takimi ustaleniami WSA w Poznaniu uznał uchwałę ws. planu za nieważną w całości. Od orzeczenia tego, żadna ze stron nie wniosła skargi kasacyjnej w związku z czym stało się ono prawomocne.

3.2.4.5 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 291/14

Także w tej sprawie podmiotem składającym skargę na uchwałę ws. przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego był wojewoda na podstawie przepisu art. 93 *usg*. W treści skargi organ nadzoru podniósł po pierwsze, zarzut dot. sformułowania w uchwale w sprawie przyjęcia planu miejscowego niejasnego i niejednoznacznego zapisu odnoszącego się do realizacji dróg wewnętrznych i lokalizowania względem nich zabudowy na obszarze objętym planem. Wojewoda wskazał, że § 10 ust. 2 planu miejscowego, w którym wskazane zostało, iż *dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych w normach*¹¹³ *zagospodarowania terenu, pod warunkiem zachowania minimalnej szerokości 6,0 m w liniach rozgraniczających oraz zachowanie odległości zabudowy min 6,0 od linii zabudowy powoduje niemożność jednoznacznego określenia odległości posadowienia zabudowy względem linii rozgraniczających teren.*

¹¹³ W skarżonym przepisie nastąpiła ponadto omyłka pisarska, bowiem zamiast wyrażenia „w normach” w jego treści powinno być zawarte wyrażenie „w ramach”.

Kolejny zarzut podniesiony przez organ nadzoru dotyczył treści przepisu § 11 pkt 13 skarżonej uchwały, który to nakazuje obsługę komunikacyjną od strony jednej z ulic poprzez wyznaczone drogi wewnętrzne, których nie wytyczono w planie miejscowym. W świetle zaś przepisu art. 15 ust. 2 pkt 11 to rada gminy jest jedynym organem kompetentnym do wyznaczenia na obszarze objętym planem szlaków komunikacyjnych, i to zarówno o charakterze drogi publicznej jak i drogi wewnętrznej.

W dalszej części skargi wojewoda wskazał także, iż w § 9 pkt 5 skarżonej uchwały przekroczony został zakres zagadnień, które powinien obejmować plan miejscowy. W przepisie tym ustalony został bowiem obowiązek uzyskania warunków technicznych podłączenia indywidualnego i systemowego od właściwego zarządcy sieci przed realizacją inwestycji. Wprowadzenie tego typu regulacji do treści planu miejscowego nie znajduje natomiast oparcia w przepisie art. 15 *upzp*.

Ostatnim uchybieniem, jakiego dopatrył się wojewoda w treści skarżonego planu miejscowego, jest zawarcie w jego przepisie § 5 ust. 1 pkt 7, definicji terenu biologicznie czynnego, która jest odmienna od definicji takiego terenu znajdującej się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tego typu działanie, które polega na wprowadzaniu do treści planu terminów posiadających swoje definicje w obowiązujących przepisach prawa, w rozumieniu odmiennym jest niedopuszczalne nie może natomiast znaleźć akceptacji.

Zdaniem WSA w Poznaniu zarzuty podniesione przez wojewodę okazały się zasadne. Odnosząc się do pierwszego z omówionych zarzutów Sąd stwierdził, iż faktycznie sformułowanie przepisu § 10 ust. 2 skarżonego planu miejscowego powoduje, że nie ma możliwości jednoznacznego określenia odległości posadowienia zabudowy względem linii rozgraniczających terenu. Dodatkowo takie ujęcie niniejszego przepisu spowodowało zdaniem sądu, iż *przy wskazaniu linii rozgraniczających w części graficznej na obrzeżach działki, rada gminy przerzuciła*

uprawnienia o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp. na inwestora, bowiem to on będzie określał linie rozgraniczające dróg wewnętrznych. Takie działanie jest zaś absolutnie niedopuszczalne w świetle przepisów upzp oraz rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. W dalszej części uzasadnienia Sąd zauważył, że przepis § 10 ust. 2 skarżonego planu ściśle wiąże się z drugim kwestionowanym w skardze przepisem § 11 pkt 13. Także ten przepis jako przenoszący na inwestora uprawnienia zastrzeżone przez przepisy ustawy i rozporządzenia dla rady gminy Sąd uznał za niezgodny z prawem.

W ocenie WSA w Poznaniu również trzeci zarzut podniesiony przez Wojewodę okazał się mieć usprawiedliwione podstawy. Sąd uznał bowiem, iż zawarcie w treści § 9 pkt 5 kwestionowanego planu obowiązku uzyskania warunków technicznych podłączenia indywidualnego i systemowego od właściwego zarządcy sieci przed realizacją inwestycji jest przekroczeniem kompetencji gminy do określania w planie miejscowym zasad, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, a dodatkowo może prowadzić do sytuacji, w której zasady te *mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie.*

Wreszcie WSA w Poznaniu podzielił także ostatni z zarzutów wojewody stwierdzając, iż akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do takiej sytuacji zaś prowadziło ujęcie w § 5 ust. 1 pkt 7 skarżonego planu, definicji terenu biologicznie czynnego, która jest odmienna od definicji takiego terenu znajdującej się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

W świetle powyższych argumentów WSA w Poznaniu uznał uchwałę rady gminy w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego za nieważną w całości. Od takiego wyroku żadna ze stron nie wniosła skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.4.6 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 136/14

W tej sprawie skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wniósł prokurator na podstawie przepisu art. 50 § 1 *ppsa*. W treści skargi prokurator wskazał, iż skarżona uchwała powinna zostać uznana za nieważną, ponieważ pomimo, iż przewiduje ona przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne została wydana bez zgody właściwego organu, którym w tym przypadku był marszałek województwa.

Dalej prokurator wskazał, iż co prawda w toku procedury planistycznej organ wykonawczy gminy wystąpił o uzyskanie odpowiedniej zgody, a marszałek województwa wydał w tej sprawie stosowną decyzję administracyjną udzielającą zgody. Decyzja marszałka w przedmiocie wyrażenia zgody została jednak uznana za nieważną na mocy ostatecznej decyzji samorządowego kolegium odwoławczego. Jak wskazał prokurator w dalszej części skargi *stwierdzenie nieważności decyzji zawsze skutkuje jej wyeliminowaniem od samego początku (ex tunc), a zatem dla prawa, w zakresie skutków, decyzja ta nie istnieje i nigdy nie istniała*. Skarżący stwierdził zatem, iż skoro decyzja marszałka województwa uznań została za nieważną *ex tunc*, w toku procedury planistycznej, która doprowadziła do uchwalenia skarżonej uchwały brak jest koniecznego ogniwa w postaci zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podzielił zarzut podniesiony przez prokuratora. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał po pierwsze, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem brak wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych (odpowiednio także: rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze) stanowi naruszenie procedury uchwalania planu miejscowej uzasadniające stwierdzenie jego nieważności. Dalej WSA stwierdził, iż *podobnie należy traktować sytuację, gdy po udzieleniu przez właściwy*

organ zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne dojdzie do stwierdzenia nieważności decyzji obejmującej tę zgodę. Zdaniem Sądu wynika to z samej istoty instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, która opiera się na konstrukcji "unieważnialności" decyzji z mocą wsteczną, co prowadzi do tego, że z chwilą uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nieważność owej wadliwej decyzji skutki faktyczne, które dotąd były uznawane za skutki prawne, przestają mieć taki charakter, co otwiera drogę do nowej oceny materialnoprawnej tych faktów, które powstały na podstawie unieważnionej decyzji.

Przenosząc te ogólne rozważania na grunt omawianej sprawy, WSA stwierdził jednoznacznie, że w związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji marszałka województwa, w której wyraził on zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne trzeba przyjąć, że w istocie zgoda ta nigdy nie została uzyskana, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności skarżonego planu miejscowego. Od takiego wyroku żadna ze stron nie wniosła skargi kasacyjnej w związku z czym stał się on prawomocny.

3.2.4.7 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 58/14

W omawianej sprawie skarżąca podniosła w odniesieniu do uchwały ws. przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego aż 14 zarzutów dot. naruszenia zarówno przepisów proceduralnych, jak i zawartości planu. Rozpatrując skargę Sąd podzielił jednak tylko jeden z nich dotyczący braku określenia w planie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami. Zarzut ten okazał się jednak wystarczający do stwierdzenia przez WSA w Poznaniu nieważności planu w całości.

Odnosząc się do wskazanego zarzutu Sąd stwierdził w sposób jednoznaczny, iż w myśl § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu

ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych". Jednocześnie WSA podkreślił, iż to organ planistyczny jest odpowiedzialny za określenie parametrów dróg w tekście planu. Dalej Sąd wskazał, iż minimalne szerokości dróg wyznacza, co prawda rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.) jednak z żadnego przepisu prawa nie wynika, że parametr odnoszący się do szerokości drogi wskazywany w planie miejscowym ma być tożsamy z minimalną jej szerokością określoną w rozporządzeniu. Zdaniem Sądu ustalając szerokość poszczególnych rodzajów dróg organy planistyczne mają więc swobodę, ograniczoną wszakże minimalnymi szerokościami wskazanymi w rozporządzeniu. Swoboda ta nie oznacza jednak możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu.

Dodatkowo WSA wskazał na jeszcze jedną przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały ws. przyjęcia planu miejscowego, na którą nie zwróciła uwagi skarżąca. Chodziło mianowicie o określenie w planie miejscowym wskaźnika intensywności zabudowy jako *wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy - rozumianej jako suma powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*". Takie uregulowanie w tym zakresie, jak wskazał Sąd byłoby bowiem dopuszczalne dopiero w planach, w których uchwała intencyjna została podjęta po dniu 20 października 2010 r., w związku z regulacjami ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o państwowej inspekcji sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz.871). W sprawie przedmiotowego planu uchwała intencyjna została zaś podjęta w dniu 30 sierpnia 2005 r. W związku z tym, zdaniem Sądu, rada gminy dopuściła się

nieuprawnionego doprecyzowania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy.

W związku z tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że stwierdzone naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego musiały skutkować uwzględnieniem skargi oraz stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Powyższe wywody Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu spotkały się jednak z krytyczną oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyniku rozpatrzenia złożonej na omawiany wyrok skargi kasacyjnej w dniu 10 lutego 2016 r. wydał wyrok o sygn. akt II OSK 2030/14, w którym uchylił wyrok WSA i oddalił skargę. W Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych nie jest jednak dostępne uzasadnienie przywołanego orzeczenia, stąd nie jest możliwe bardziej precyzyjnie przytoczenie motywów jakie stały za takim rozstrzygnięciem NSA.

3.2.4.8 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 844/13

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu, przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.4.9 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1149/13

Skarga dot. uchwały w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została w tej sprawie wniesiona przez wojewodę na mocy art. 93 *usg*. W skardze wojewoda podniósł po pierwsze, iż w toku procedury planistycznej naruszony został przepis art. 17 pkt 13 *upzp*, ponieważ pomimo wprowadzenia zmian w zasadniczy sposób wpływających na kształtowanie przestrzeni na obszarze objętym omawianym planem, które były wynikiem rozpatrzenia przez organ wykonawczy gminy wniesionych do projektu planu uwag nie zostały ponowione w niezbędnym zakresie czynności planistyczne w tym uzgodnienia w właściwych organach.

Po drugie, wojewoda wskazał, iż że dla terenu zabudowy usług turystycznych, który objęty był skarżonym planem organy planistyczne nie ustaliły w jego treści wymagań w zakresie wysokości oraz geometrii dachu w odniesieniu do dopuszczalnej na tym terenie zabudowy w postaci hali widowiskowo-sportowej. Zaniechanie takie zdaniem wojewody uznać należy za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* i § 4 pkt 6 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu.

W dalszej części skargi wojewoda podniósł również, że w § 6 ust. 6 pkt 6 lit. e) oraz w § 9 ust. 6 skarżonej uchwały rada gminy wprowadziła zakaz podziału nieruchomości odpowiednio dla terenu zabudowy zagrodowej oraz terenów rolnych. Zdaniem organu nadzoru tego typu zapisy nie znajdują oparcia w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 *upzp*. Stanowią one bowiem w istocie wiążące wytyczne dla organu wykonawczego gminy, w którego wyłącznych kompetencjach na podstawie przepisu art. 96 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, leży rozstrzygnięcie o dopuszczalności podziału nieruchomości.

Rozpatrując złożoną przez wojewodę skargę WSA w Poznaniu podzielił wszystkie zawarte w niej zarzuty. Odnosząc się do pierwszego z nich przyznał rację wojewodzie, iż różnice pomiędzy wersjami projektu planu wykładanymi do publicznego wglądu przed i po uwzględnieniu zgłoszonych uwag są na tyle istotne, iż kolejne wersje projektu planu miejscowego wymagały ponownego przeprowadzenia procesu uzgodnień z właściwymi organami. Fakt zaniechania ich podjęcia przez organ planistyczny jest natomiast istotnym naruszeniem procedury planistycznej w rozumieniu art. 28 ust. 1 *upzp* i musi prowadzić do wyeliminowania zaskarżonej uchwały w całości z obrotu prawnego.

Zasadny okazał się też drugi z zarzutów wskazanych przez wojewodę. Odnosząc się do niego WSA w Poznaniu jednoznacznie wskazał, że w związku z dopuszczeniem na wskazanym terenie budowy hali widowiskowo – sportowej konieczne było ustalenie dla niej parametrów zabudowy na podstawie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* i § 4 pkt 6 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu, w tym wymagań w zakresie wysokości oraz geometrii dachu. Jak wskazał WSA, za okoliczność uzasadniającą odstępianie od powyższego obowiązku nie mogła zostać natomiast uznana okoliczność, że forma dachu i jego wysokość miały zostać dostosowane na etapie projektowania do faktycznych potrzeb i przyjętych w momencie realizacji inwestycji technologii. Brak określenia parametrów wysokości i geometrii dachu nie będzie bowiem w przyszłości krępował inwestorów, co może doprowadzić do powstania budynku, nawet kilkukrotnie wyższego niż okoliczna zabudowa.

Także trzeci z zarzutów wskazanych przez wojewodę znalazł aprobatę w wyroku WSA w Poznaniu. Odnosząc się do niego Sąd wskazał, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 *upzp* nie przyznają radzie gminy uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy. Takie działanie prowadzi bowiem do wkroczenia

przez radę gminy w zakresie kompetencji wójta, który w myśl art. 96 *ugn.* decyduje o dopuszczalności podziału w drodze decyzji administracyjnej.

W związku ze wszystkimi omówionymi powyżej uchybieniami dotyczącymi uchwały w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego WSA w Poznaniu stwierdził jej nieważność w całości. Od takiego orzeczenia żadna ze stron nie złożyła skargi kasacyjnej w związku z czym stało się ono prawomocne.

3.2.4.10 Wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 979/13

Jest to kolejna sprawa, w której podmiotem wnoszącym skargę na uchwałę w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego był wojewoda na podstawie przepisu art. 93 *usg.* W treści skargi wojewoda wskazał, iż skarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem procedury planistycznej, bowiem rada miejska zaniechała ustosunkowania się do wniesionych do projektu planu uwag. Jak wskazuje w treści skargi organ nadzoru załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały zawiera bowiem w swojej treści wyłącznie informacje o sposobie rozpatrzenia uwag przez organ wykonawczy gminy bez stosownej adnotacji o rozpatrzeniu ich przez radę. Co więcej, jak wskazał wojewoda rozstrzygnięcia uwag przez radę nie wskazano także w protokole z sesji, na której przedmiotowy plan był procedowany.

W odpowiedzi na skargę rada miejska wskazała, iż zdaje sobie sprawę z popełnionego naruszenia procedury planistycznej, w związku z czym podjęła uchwałę w sprawie uchylenia zaskarżonego planu miejscowego. Dodatkowo podkreśliła, iż skarżona uchwała nie została opublikowana, nie wywołała więc żadnego skutku prawnego i nie weszła w życie. W związku z tym, rada miejska wniosła o umorzenie postępowania.

Po rozpoznaniu sprawy WSA w Poznaniu zdecydował jednak o uchyleniu zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał bowiem, powołując

się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, iż nawet uchwała uchylona przez organ może mimo wszystko znaleźć zastosowanie do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie. Sąd stwierdził jednak nieważność uchwały nie ze względu na zasadność zarzutów podniesionych przez wojewodę, a z powodu bezspornej okoliczności braku publikacji uchwały w odpowiednim dzienniku urzędowym, co świetle przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie nieważności uchwały. Merytoryczne zarzuty skargi nie podlegały w związku z tym rozpatrzeniu przez WSA. Na orzeczenie to żadna ze stron nie złożyła skargi kasacyjnej, w związku z czym stało się ono prawomocne.

3.2.4.11 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 832/13

Wyrok w tej sprawie dotyczył planu miejscowego uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Pozostaje on zatem poza zakresem zainteresowania niniejszej pracy, która skupia się na planach miejscowych podejmowanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.2.4.12 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 263/14

Także w tej sprawie skargę na uchwałę, tym razem, w przedmiocie zmiany planu miejscowego wniósł wojewoda na podstawie art. 93 *usg*. Jedyнным zarzutem jaki podniósł organ nadzoru w odniesieniu do treści uchwały, był brak określenia w niej stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy.

W ocenie Sądu ten zarzut wojewody okazał się bezpodstawny, jednak uchwała i tak została uznana za nieważną w całości, bowiem Sąd dopatrzył się w toku procedury planistycznej przepisu naruszenia art. 17 pkt 7 *upzp*.

Odnosząc się do zarzutu wojewody WSA w Poznaniu wskazał, iż w przedmiotowej uchwale, która była jedynie zmianą już obowiązującego planu miejscowego nie było konieczności wskazania stawki renty planistycznej, ponieważ stawka ta została wskazana już § 23 „pierwotnej” uchwały ws. planu miejscowego. Skarżona uchwała zaś nie dokonywała modyfikacji tego przepisu. W związku z tym zarzut ten nie mógł spotkać się z akceptacją Sądu.

Jak zostało jednak już wskazane Sąd stwierdził nieważność skarżonej uchwały w całości ze względu na naruszenie w toku procedury planistycznej przepisu art. 17 pkt 7 *upzp*. W przedmiotowej sprawie uzgodnienie projektu planu miejscowego dokonane przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, zawierało w swojej treści uwagę, która z racji na wiążący charakter tego typu współpracy między organami powinna zostać uwzględniona w treści planu. Organ wykonawczy gminy sporządzając projekt planu nie dopełnił natomiast obowiązku zawarcia owej uwagi w jego treści.

W ocenie Sądu takie postępowanie jest niedopuszczalne na gruncie przepisu art. 17 pkt 7 *upzp* i musi skutkować stwierdzeniem nieważności całego planu. Na taki wyrok została wniesiona skarga kasacyjna, która jednak do dnia 15 czerwca 2016 r. nie została rozpatrzona przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Omawiane orzeczenie ma zatem wciąż status nieprawomocnego.

3.2.4.13 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1217/13

Podmiotem skarżącym uchwałę ws. zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tej sprawie był wojewoda, na podstawie

przepisu art. 93 *usg*. W treści skargi organ ten wskazał, iż w skarżonej uchwale dla terenów o przeznaczeniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, nie dopełniono obowiązku określenia dopuszczalnej wysokości oraz geometrii dachów budynków garażowych, gospodarczych oraz garażowo – gospodarczych, których realizację na tych terenach dopuszczono. Takie zaniechanie zdaniem wojewody, stanowiło naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* i powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zmiany planu miejscowego w całości.

Rozpatrując zarzut podniesiony przez wojewodę, Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Poznaniu stwierdził, iż jest on uzasadniony. Sąd podkreślił, iż organy planistyczne są zobowiązane zawrzeć w treści planu ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 *upzp*, a więc m. in. parametry zabudowy, jeżeli na danym terenie objętym projektowanym planem powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jednocześnie Sąd zauważył, że w § 11 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały określone zostały parametry i zasady sytuowania projektowanych budynków gospodarczych, garaży lub budynków garażowych gospodarczych, odnoszące się do części terenów objętych planem, jednak nie do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami. Tymczasem plan dopuszcza realizację tego typu obiektów także na tych terenach.

Sąd podzielił stanowisko wojewody, iż taki brak stanowi naruszenie obowiązku ustalenia w planie miejscowym warunków zabudowy wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia ws. wymaganego zakresu projektu planu. Prowadzi on bowiem do sytuacji, w której niemożliwe jest stwierdzenie zgodności parametrów projektowanych budynków z ustaleniami planu na etapie uzyskania pozwolenia na budowę. Dodatkowo, Sąd wskazał, że za spełnienie powyższego obowiązku nie może zostać uznane ogólne stwierdzenie dot. konieczności zharmonizowania budynków gospodarczych, garażowych lub garażowo –

gospodarczych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną lub mieszkaniową jednorodzinną z usługami zawarte w § 7 ust. 1 pkt 4 skarżonej uchwały.

W związku z powyższym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził nieważność skarżonej uchwały w całości, wskazując, że wyeliminowanie jedynie zapisów dotyczących terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, prowadzioby do nieczytelności uchwały, ponieważ część jej ustaleń jest wspólna dla tego rodzaju terenów oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Na taki wyrok żadna ze stron nie złożyła skargi kasacyjnej, w związku z czym posiada on status orzeczenia prawomocnego.

3.2.4.14 Prawomocność wyroków uznających nieważność uchwał ws. planów miejscowych w całości

Na koniec rozważań w przedmiocie wyroków, w których Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, iż uchwały dotyczące przyjęcia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są nieważne w całości przytoczyć wypada statystyki dotyczące prawomocności tej kategorii wyroków. Z 13 wydanych w 2014 r. wyroków stwierdzających całościową nieważność uchwał dot. planów miejscowych na dzień 15 czerwca 2016 r. prawomocnych było 10 orzeczeń. W ośmiu przypadkach prawomocność ta jest skutkiem braku wniesienia na dany wyrok skargi kasacyjnej, natomiast w dwóch sprawach (sygn. akt IV SA/Po 844/13 oraz IV SA/Po 832/13) skargi kasacyjne dotyczące wyroków WSA w Poznaniu zostały oddalone przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Pośród trzech orzeczeń nieprawomocnych, w dwóch przypadkach złożone do NSA skargi kasacyjne czekają na rozpatrzenie (sygn. akt II SA/Po 342/14 oraz IV SA/Po 263/14), natomiast jeden wyrok w sprawie, sygn. akt IV SA/Po 58/14 został w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej uchylony przez Naczelny Sąd

Administracyjny, a skarga dot. uchwały ws. przyjęcia planu miejscowego została oddalona.

W tym punkcie należy poczynić krótką wzmiankę dotyczącą prawomocności wyroków uznających częściową nieważność uchwał ws. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydanych w 2014 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na dzień 15 czerwca 2016 r. Z sześciu tego typu wyroków pięć stało się prawomocnych w związku z niewniesieniem na nie skargi kasacyjnej. W jednym przypadku, w którym skarga kasacyjna została złożona (sygn. akt IV SA/Po 1043/13), została ona oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1337/14).

Prawomocność wyroków stwierdzających nieważność uchwał ws. planów miejscowych w całości wydanych w 2014 r. przez WSA w Poznaniu

Wyrok prawomocny (nie została złożona skarga kasacyjna)	Wyrok prawomocny z powodu wycofania skargi kasacyjnej	Wyrok prawomocny z powodu oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA	Wyrok uchylony przez NSA	Skarga kasacyjna od wyroku czeka na rozpatrzenie NSA
IV SA/Po 1215/14	Brak	IV SA/Po 844/13	IV SA/Po	II SA/Po 342/14
II SA/Po 756/14		IV SA/Po 832/13		IV SA/Po
IV SA/Po 121/14				
IV SA/Po 291/14				
IV SA/Po 136/14				
IV SA/Po 1149/13				
IV SA/Po 979/13				
IV SA/Po 1217/13 (dot. zmiany)				
Suma: 8	0	2	1	2

13

opracowanie własne

3.3 Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone badania orzecznicze dotyczące wyroków wydanych w roku 2014 przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w zakresie spraw związanych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz uchwałami ws. podjęcia prac nad takimi aktami należy stwierdzić, iż w toku działalności orzeczniczej WSA w Poznaniu w roku 2014 spotkał się z szeregiem problemów podnoszonych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowno-administracyjnym, a które były przedmiotem rozważań w rozdziale pierwszym i drugim niniejszej pracy. Wskazać tu można chociażby na problemy dotyczące obowiązku ponawiania czynności planistycznych w przypadku uwzględnienia przez organ wykonawczy uwag zgłoszonych do projektu planu na podstawie art. 17 pkt 13 *upzp*, czy też wątpliwości dotyczące formy rozpatrzenia zgłoszonych uwag przez radę gminy na podstawie art. 20 ust. 1 *upzp*.

Generalnie uprawnione wydaje się także stwierdzenie, iż w orzeczeniach WSA w Poznaniu wyrażane są w tych kontrowersyjnych kwestiach poglądy zbieżne z przeważającym stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa, chociaż zdarzają się od tej zasady wyjątki jak np. stwierdzenie w wyroku z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 592/14, iż jest dopuszczalne rozpatrzenie przez radę gminy uwag zgłoszonych do projektu planu miejscowego w drodze jednego zbiorczego głosowania, o ile motywy stojące za odrzuceniem poszczególnych uwag zostały precyzyjnie omówione oraz dokładnie wskazane w załączniku do uchwały ws. planu miejscowego. Dominujący pogląd w tym zakresie omówiony w punkcie nr 10 rozdziału drugiego niniejszej pracy zakłada natomiast konieczność przeprowadzenia indywidualnych głosowań w odniesieniu do każdej zgłoszonej uwagi.

Podkreślić należy także, iż działalność orzecznicza Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w roku 2014, w zakresie planów miejscowych oraz uchwał intencyjnych spotkała się jak do tej pory z dość krytyczną oceną Naczelnego

Sądu Administracyjnego. Zauważyć należy bowiem, że z 16 orzeczeń, na które zostały złożone skargi kasacyjne rozpatrzone przez NSA do dnia 15 czerwca 2016 r., w aż 12 przypadkach orzeczenie WSA w Poznaniu podlegało uchyleniu. Statystykę tę zakłają nieco postanowienia NSA w zakresie skarg wnoszonych na uchwały intencyjne, które WSA w Poznaniu we wszystkich niemal przypadkach oddał wyrokiem, natomiast NSA zawsze decydował o ich odrzuceniu, ze względu na oczywistą niedopuszczalność. Nawet jednak, jeżeli wyłączyć tę grupę orzeczeń, to wciąż orzeczenia WSA w Poznaniu były uchylane przez NSA w trzech z siedmiu przypadków. Podkreślić należy jednak, że ta niekorzystna proporcja może się jeszcze zmienić bowiem na rozpatrzenie czeka jeszcze aż sześć skarg kasacyjnych w sprawach będących przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy.

Zakończenie

Podsumowując wywody dokonane w niniejszej pracy, po pierwsze wskazać należy raz jeszcze, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego to akty o niezwyklej doniosłości prawnej. Mają one bowiem niebagatelne znaczenie zarówno dla właścicieli nieruchomości, które znajdują się na obszarze, objętym regulacjami planu, jak i dla wszystkich okolicznych mieszkańców. Z jednej strony, zgodnie z art. 6 *upzp.*, ich regulacje kształtują bowiem sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, mogąc wprowadzać w tym zakresie daleko idące ograniczenia z zakazem zabudowy nieruchomości włącznie. Z drugiej strony zaś zapisy planów miejscowych przesądzają także o przeznaczeniu danych terenów, a co za tym idzie warunkują, jaka infrastruktura może na nich powstać. Tak obszerny zakres oddziaływania planów powoduje, że szeroki jest także krąg podmiotów zainteresowanych zawarciem w ich treści konkretnych ustaleń. Sprawia to, że bardzo wiele podmiotów może mieć także interes prawny bądź faktyczny w podważeniu ważności planu miejscowego, w przypadku, gdy zawarte w nim zapisy nie będą spełniać ich oczekiwań.

Po drugie trzeba zauważyć, że plany miejscowe są aktami o skomplikowanej, złożonej budowie wewnętrznej. Zawierają bowiem w swojej treści bardzo szeroki zakres regulacji: od zapisów bardzo ogólnych, określających wartości podlegające ochronie w toku procesu planowania przestrzennego oraz zasady tej ochrony, po szczegółowe regulacje związane, np. z budową systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. To bogactwo regulacji powoduje, iż plany miejscowe kompleksowo regulują status gruntów na obszarze, który obejmują, jednak w toku ich sporządzania nie łatwo o pominięcie zapisów, obligatoryjnych w myśl *upzp.* Dodatkowo należy wskazać, iż specyfika planów miejscowych powoduje, że normy prawne, w nich zawarte, wynikają nie tylko z ich części tekstowej, ale również z części graficznej, stanowiącej integralną część planu. Obie te części muszą być

zatem ze sobą spójne, tak, aby wywodzone z nich normy prawne nie były wzajemnie sprzeczne.

Po trzecie podkreślić trzeba, że również sama procedura opracowywania i uchwalania planów miejscowych jest procesem wieloetapowym i skomplikowanym, wymagającym zachowania szczególnej staranności od organów gminy. W jej toku nie trudno bowiem o popełnienie błędów, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, iż charakter prawny oraz forma dokonania niektórych czynności, jak np. rozpatrzenia zgłoszonych do projektu planu uwag przez radę, nie jest na gruncie przepisów *upzp.* jednoznaczna, a zarówno doktryna, jak i orzecznictwo często prezentują wzajemnie wykluczające się stanowiska.

Wszystkie te cechy planów miejscowych powodują, iż ich sporządzanie oraz uchwalanie jest zadaniem bardzo ambitnym, wymagającym zaangażowania przez gminę dużych środków oraz zachowania dalece posuniętej staranności w toku procedury planistycznej.

Dlatego też zdarza się, iż w toku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy planistyczne popełniają błędy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy ws. planu miejscowego. W pracy omówione w sposób szczegółowy zostało orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z roku 2014 dotyczące tej problematyki. Stwierdzić należy, że na gruncie przeprowadzonych badań można postawić tezę, iż stwierdzanie częściowej czy też całościowej nieważności planów miejscowych nie jest powszechną praktyką orzeczniczą WSA w Poznaniu. Wskazać należy bowiem, iż na 68 orzeczeń dot. planów miejscowych wydanych we wskazanym okresie, całkowitą lub częściową nieważność planu WSA stwierdził jedynie w 19 przypadkach, co oznacza, że jedynie niecałe 28% złożonych skarg okazało się przynajmniej częściowo skutecznymi. Jeśli jednak wziąć pod uwagę także skargi składane na uchwały intencyjne, to procentowa „skuteczność” skarg wynosi jedynie niecałe 22%. Dla porównania –

w analogicznym okresie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wydał 119 orzeczeń związanych z tematyką miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z czego stwierdził przynajmniej częściową nieważność uchwał w aż 82 przypadkach. Daje to zatem wskaźnik skuteczności skarg na poziomie prawie 69% (*sic!*).

Jednocześnie należy zauważyć, iż zgodnie z danymi publikowanymi corocznie przez Naczelny Sąd Administracyjny, z 3288 skarg dotyczących problematyki planowania przestrzennego wniesionych do wszystkich 16 wojewódzkich sądów administracyjnych w roku 2014, skarga została uwzględniona w 869 przypadkach. Daje to zatem wskaźnik „skuteczności” skarg na poziomie nieco ponad 26%. W odniesieniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wskaźnik ten dla ogółu spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym wynosi z kolei niecałe 27% (112 ze 415 skarg zostało uwzględnionych). Zestawienie przywołanych powyżej statystyk prowadzi do konstatacji, iż w badanym okresie procent uwzględnianych przez WSA w Poznaniu skarg dot. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zasadzie nie odbiega ani od wskaźnika „skuteczności” skarg dotyczących ogółu spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym rozpatrywanych przez sam WSA w Poznaniu, ani od wartości tego wskaźnika dla wszystkich spraw związanych z zagospodarowaniem rozpatrzonych przez wszystkie wojewódzkie sądy administracyjne w kraju.

Na sam koniec należy jeszcze wskazać, że zarówno w odniesieniu do zakresu treściowego, jak i procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sformułować można liczne postulaty *de lege ferenda*.

Odnosząc postulowanych zmian w zakresie treści planów miejscowych wskazać można, iż doprecyzowania wymagają, m. in. regulacje dot. ustalania w planach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, tak, aby nie budziło wątpliwości, iż zasady te mogą być ustanawiane przez radę gminy

jedynie w zakresie procedury „scalania i podziału nieruchomości”, nie zaś w odniesieniu do procedury „podziału” nieruchomości. Pożądane jest także doprecyzowanie treści art. 15 pkt ust. 2 pkt 12 *upzp.* w zakresie możliwości ustanowienia zerowej stawki opłaty planistycznej. Kwestia ta budzi bowiem istotne kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. Wreszcie niezbędna jest nowelizacja rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wręcz wydanie nowego aktu wykonawczego regulującego tę tematykę. Wskazać należy bowiem, że pomiędzy treścią aktualnie obowiązującego rozporządzenia a przepisami ustawy występuje szereg niedopuszczalnych rozbieżności, spowodowanych faktem, iż ustawa była wielokrotnie nowelizowana po wydaniu rozporządzenia, ono natomiast nie doczekało się ani jednej modyfikacji.

W zakresie procedury planistycznej postulować należy natomiast przede wszystkim doprecyzowanie charakteru oraz możliwości kontroli legalności czynności podejmowanych przez organ wykonawczy gminy na podstawie art. 14 ust. 5 *upzp.*, czy jednoznaczne uregulowanie formy, w jakiej podejmowane ma być przez radę gminy rozstrzygnięcie w przedmiocie uwzględnienia uwag do projektu planu. Nowelizacji wymaga także treść przepisu art. 17 pkt 9 *upzp.* w zakresie użycia czasownika „wprowadzać” w trybie oznajmującym w odniesieniu do wniosków wynikających z opinii, co może sugerować, że uwzględnienie wniosków wynikających z opinii w treści projektu planu jest obowiązkiem organu wykonawczego gminy, podczas gdy charakter tej formy współdziałania organów jednoznacznie przesądza o czymś zgoła przeciwnym. Zastanowić można się także nad modyfikacją przepisów dot. dyskusji publicznej nad projektem planu, tak aby uczynić z niej realną formę udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej.

Bibliografia

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

Wyroki

- 1) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94.

Naczelny Sąd Administracyjny

Uchwały

- 1) Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07;
- 2) Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10.

Wyroki

- 1) wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 277/06;
- 2) wyrok NSA z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 207/06;
- 3) wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 1278/06;
- 4) wyrok NSA z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1191/07;
- 5) wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1627/07;
- 6) wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08;
- 7) wyrok NSA z dnia 9 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 45/08;
- 8) wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 1716/07;
- 9) wyrok NSA z dnia 3 października 2008 r., sygn. akt II OSK 367/08;
- 10) wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1210/07;
- 11) wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08;

- 12) wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 122/09;
- 13) wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10;
- 14) wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10;
- 15) wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 545/10;
- 16) wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10;
- 17) wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1875/10;
- 18) wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10;
- 19) wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10;
- 20) wyrok NSA z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt OSK 2587/10;
- 21) wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 979/10;
- 22) wyrok NSA z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11;
- 23) wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11;
- 24) wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11;
- 25) wyrok NSA z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 22/12;
- 26) wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12;
- 27) wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 430/12;
- 28) wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 844/12;
- 29) wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 996/12;
- 30) wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1506/12;
- 31) wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1377/12;
- 32) wyrok NSA z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1665/12;
- 33) wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12;
- 34) wyrok NSA z dnia 9 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1860/12;
- 35) wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12;
- 36) wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12;
- 37) wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2442/12;
- 38) wyrok NSA z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 81/13;
- 39) wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 1208/13;

- 40) wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2995/13;
- 41) wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2845/12;
- 42) wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 168/13;
- 43) wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 197/13;
- 44) wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13;
- 45) wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 308/13;
- 46) wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2879/13;
- 47) wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1176/14;
- 48) wyrok NSA z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt II OSK 802/13;
- 49) wyrok NSA z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt II OSK 810/13;
- 50) wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2635/13;
- 51) wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2233/13;
- 52) wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1825/13;
- 53) wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1692/13;
- 54) wyrok NSA z dnia 21 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2560/13;
- 55) wyrok NSA z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2566/13;
- 56) wyrok NSA z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1737/14;
- 57) wyrok NSA z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II OSK 917/14;
- 58) wyrok NSA z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1337/14;
- 59) wyrok NSA z dnia 1 października 2015, sygn. akt II OSK 269/14;
- 60) wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1287/14;
- 61) wyrok NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1177/14;
- 62) wyrok NSA z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2030/14;
- 63) wyrok NSA z dnia 19 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1509/14.

Postanowienia

- 1) postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1360/1414;
- 2) postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1453/14;

- 3) postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1454/14;
- 4) postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1517/14;
- 5) postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1511/14;
- 6) postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1839/14;
- 7) postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2139/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 293/10;
- 2) wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 692/11;
- 3) wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 514/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 507/12;
- 2) wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 108/14;
- 3) wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 819/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 978/10;
- 2) wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 200/12;
- 3) wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 356/12;
- 4) wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 828/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/GI 663/10;
- 2) wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/GI 1097/10;
- 3) wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2011 r., sygn. akt II SA/GI 841/11;
- 4) wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/GI 1160/12.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 852/08.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 32/12;
- 2) wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 493/13.

Postanowienia

- 1) postanowienie WSA w Krakowie dnia 7 września 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 637/15.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 344/12;
- 2) wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 30/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/OI 648/11;
- 2) wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/OI 1019/11;
- 3) wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 421/13;
- 4) wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1315/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 128/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10;
- 2) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1203/11;
- 3) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 400/12;
- 4) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Po 1006/12;
- 5) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 567/12;
- 6) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 832/13;
- 7) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 979/13;
- 8) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., IV SA/Po 830/13;
- 9) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 841/13;
- 10) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 14/14 (nieprawomocny);
- 11) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 20/14 (nieprawomocny);
- 12) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 21/14 (nieprawomocny);
- 13) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 22/14 (nieprawomocny);
- 14) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1043/13;

- 15) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1149/13;
- 16) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1045/13;
- 17) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1217/13;
- 18) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1227/13;
- 19) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 844/13;
- 20) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/13
- 21) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1099/13
- 22) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Po 140/14;
- 23) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Po 890/13;
- 24) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 58/14;
- 25) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 136/14;
- 26) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 845/13;
- 27) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 202/14;
- 28) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 291/14;
- 29) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 293/14;
- 30) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 436/14;
- 31) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 121/14;
- 32) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po

- 592/14;
- 33) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 576/14;
 - 34) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt II SA/P 565/14;
 - 35) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 258/14;
 - 36) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 693/14;
 - 37) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 756/14;
 - 38) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 263/14;
 - 39) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 826/14;
 - 40) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 342/14;
 - 41) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1215/14;
 - 42) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1325/14;
 - 43) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 985/14;
 - 44) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 279/15;
 - 45) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Po 993/14;
 - 46) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 790/15;
 - 47) wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 533/15

(nieprawomocny).

Postanowienia

- 1) postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Po 890/13;
- 2) postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 326/14;
- 3) postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 946/14;
- 4) postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 937/14;
- 5) postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r., II SA/Po 993/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 888/08.

Postanowienia

- 1) postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. akt II SAB/Rz 101/15.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 153/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

Wyroki

- 1) wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 438/10;
- 2) wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 96/12;
- 3) wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- 4) wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2907/15.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

Wyroki

- 1) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010 r., sygn.. akt II SA/Wr 128/10;
- 2) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 594/10;
- 3) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 479/11;
- 4) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 501/12;
- 5) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 588/12;
- 6) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 363/13;
- 7) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 256/14.

Literatura

- 1) *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego.*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013.
- 2) K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, Warszawa 2014.
- 3) I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.* [w:] *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2/2009.
- 4) Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy.* [w:] *Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka*, nr 3/2010.
- 5) Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy.* [w:] *Samorząd Terytorialny*, nr 4/2014.
- 6) T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, Warszawa 2001.
- 7) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, Warszawa 2013, s. 155.
- 8) W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności.* [w:] *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka*, zeszyt (26) 1/2012.
- 9) E. Klat-Górska, *Opłata jednorazowa z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą (renta planistyczna) – cz. 1.* [w:] *Nowe Zeszyty Samorządowe*, nr 4/2007.
- 10) M. Kotulski, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym.* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu*

rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012.

- 11) P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego.*, Warszawa 2011.
- 12) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni.*, Warszawa 2012.
- 13) A. Nałęcz, *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym.* [w:] *Samorząd Terytorialny*, nr 11/2015.
- 14) M. J. Nowak, *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- 15) M. J. Nowak, *Uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.* [w:] *Nieruchomości*, nr 4/2013.
- 16) J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy.* [w:] *Samorząd Terytorialny*, nr 4/2014.
- 17) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.
- 18) *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10.*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- 19) *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016.
- 20) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2014.
- 21) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.

- 22) A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*. [w:] *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 2(9)/2011 r.