



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2025 r.

Poz. 3824

WYROK NR II SA/WR 578/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu
na uchwałę Rady Gminy Miłkowice
z dnia 26 sierpnia 2021 r. nr XXXIII/223/2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
terenu położonego w obrębie wsi Rzeszotary, Gmina Miłkowice, MPZP LSSE,
Podstrefa Miłkowice, Obszar Rzeszotary

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę, żądając stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Miłkowice nr XXXIII/223/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Rzeszotary, Gmina Miłkowice, MPZP LSSE, Podstrefa Miłkowice Obszar Rzeszotary.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że w dniu 27 września 2019 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła uchwałę nr XI/62/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miłkowice, przyjętego uchwałą nr XLVII/363/2018 z dnia 14 maja 2018 r. Następnie w dniu 30 marca 2020 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Rzeszotary Gmina Miłkowice, MPZP LSSE, Podstrefa Miłkowice, Obszar Rzeszotary). Od tego czasu prace nad zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz nad sporządzeniem Planu Miejscowego prowadzone były równolegle.

Ostatecznie na sesji w dniu 26 sierpnia 2021 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła w pierwszej kolejności uchwałę nr XXXIII/222/2021 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miłkowice, a następnie uchwałę nr XXXIII/223/2021 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Rzeszotary, Gmina Miłkowice, MPZP LSSE, Podstrefa Miłkowice, Obszar Rzeszotary.

W ocenie skarżącego działanie takie w sposób rażący narusza przepis art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023 r., 977 t.j. ze zm., dalej w skrócie jako: „p.z.p.”). Autor skargi podniósł, że zgodnie z przepisem art. 9 p.z.p. ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu Planów Miejscowych. W świetle art. 20 ust. 1 p.z.p. Plan Miejscowy uchwała Rada Gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu Planu (...). Ustawa wprowadza zatem obowiązek nienaruszania przez Plan Miejscowy ustaleń Studium. Dokonanie oceny nienaruszenia ustaleń Studium jest obligatoryjnym elementem uchwalenia Planu. Z literalnego brzmienia tych przepisów wynika zatem obowiązek organu, dokonania ustalenia zgodności Planu z ustaleniami Studium.

Dalej skarżący wywodził, że zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. obowiązkiem Rady Gminy przed uchwaleniem Planu Miejscowego było stwierdzenie, że nie narusza on ustaleń Studium. W preambule uchwały nr XXXIII/223/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Rzeszotary, Gminy Miłkowice, Rada Gminy Miłkowice stwierdziła, iż cyt.: „projekt planu nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miłkowice, wprowadzonego uchwałą nr XXXIII/222/2021 Rady Gminy Miłkowice z dnia 26 sierpnia 2021 r.”. W § 4 uchwały nr XXXIII/222/2021 w sprawie zmiany Studium określono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Określenie „wchodzi w życie z dniem” oznacza, że uchwała wejdzie w życie z upływem określonego w niej dnia, w tym przypadku z upływem dnia 26 sierpnia 2021 r. De facto zatem, organ gminy, w przytoczonej powyżej preambule uchwały w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego stwierdził zgodność Planu Miejscowego nie z zapisami obowiązującego Studium przyjętego uchwałą nr XLVII/363/2018 z dnia 14 maja 2018 r., lecz z zapisami projektu zmiany Studium, uchwalonymi w dniu 26 sierpnia 2021 r., które jeszcze nie weszły w życie.

W dalszej części skargi wskazano, że podstawą uwzględnienia skargi na uchwałę dotyczącą planu jest wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego oraz przekroczenie przysługującego gminie, z mocy art. 3 ust. 1 oraz art. 1 p.z.p. władztwa planistycznego. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w p.z.p. Regulacje te bezwzględnie wiążą Radę Gminy w stanowieniu prawa miejscowego, a konsekwencje ich niedotrzymania określił sam ustawodawca w art. 28 ust. 1 p.z.p. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 p.z.p. - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Kwestię zgodności zapisów

Planu co do przeznaczenia terenu z postanowieniami Studium jako wiążącymi na etapie sporządzania planu, należy niewątpliwie zaliczyć do zasad planistycznych.

Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący podniósł, że naruszenie trybu sporządzenia planu doprowadziło w konsekwencji do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak dokonania rzeczywistej oceny czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium wskutek uchwalenia planu oraz studium w tym samym dniu. Powyższe uchybienie należy uznać za istotne z uwagi na oczywistość jak i nieakceptowalne z punktu widzenia zasad planowania przestrzennego i kształtowania ładu przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Gmina Mikowice wniosła o jej oddalenie w całości. Podniosła, że Studium uchwalone zostało pierwsze w kolejności, co oznacza, że zarzut skargi jest bezpodstawny. Dodatkowo podniosła, że zaskarżona uchwała była przedmiotem badania przez organ nadzoru, który nie stwierdził żadnych nieprawidłowości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 2 i art. 120 p.p.s.a.).

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2024 r., poz. 935, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną, zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie z którą, nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Kontroli Sądu w niniejszej sprawie podlegała uchwała Rady Gminy Miłkowice nr XXXIII/223/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie wsi Rzeszotary, Gmina Miłkowice, MPZP LSSE, Podstrefa Miłkowice Obszar Rzeszotary.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zarzuty skargi w całości zasługują na uwzględnienie. w ocenie Sądu taki tryb procedowania, w którym dochodzi do równoczesnego uchwalenia zmiany studium i uchwalenia planu (lub jego zmiany) narusza przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co należy rozumieć nie tylko w ten sposób, że ustalenia studium są wiążące wyłącznie przy podjęciu uchwały o planie, ale zwrot „przy sporządzaniu planów miejscowych” wskazuje, że ustawodawcy chodziło także o sporządzenie przez właściwe organy gminy

projektu planu miejscowego. Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 5 p.z.p. przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ wykonawczy gminy musi uzyskać odpowiednie analizy, oceniając stopień zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, natomiast zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. W orzecznictwie podkreśla się, że ilekroć w ustawie mowa jest o studium, należy przez to rozumieć uchwałę o studium podjętą przez radę gminy, a nie tylko projekt studium.

Z powyższych przepisów wynika zatem, że wszystkie czynności związane z przygotowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny odnosić się do uchwalonego już studium, a nie do projektu zmiany studium (por. np. wyroki NSA z dnia 31 marca 2016 r., II OSK 2313/14 i z dnia 24 listopada 2015 r., II OSK 717/14, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 stycznia 2019 r. II SA/Go 870/18). Również w piśmiennictwie wskazuje się, że prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium. Nie można bowiem akceptować fikcji zgodności projektu planu ze studium tylko dlatego, że zostało ono uchwalone w tym samym dniu i na tej samej sesji, ale przed planem (por. M. Pelc „Plan i studium jednocześnie”, Wspólnota nr 2/1112, str. 40-41).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 kwietnia 2020 r. II OSK 1288/19, internetowa baza orzeczeń sądów administracyjnych CBOSA), „zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Oznacza to, że przed podjęciem uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub równocześnie z jej podjęciem) rada gminy ostatecznie stwierdza, że plan nie narusza ustaleń studium, gdyż możliwa jest sytuacja, że projekt planu na skutek wniesionych uwag ulegnie zmianie w trakcie procedury planistycznej lub zmianie takiej ulegnie studium. Należy mieć na uwadze, że procedury planistyczne są długotrwałe i skomplikowane, wymagają współpracy wielu organów, dlatego sytuacja w zakresie zgodności projektu planu ze studium może ulegać zmianie w trakcie trwania procedury. Jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmianą planu miejscowego. Brak jest bowiem normatywnego nakazu, aby na całym etapie procedury planistycznej projekt planu był zgodny ze studium. Temporalnie zmiana studium może nastąpić w każdym momencie procedury uchwalania planu, czyli także po sporządzeniu przez organ gminy projektu planu (zob. wyroki NSA: z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2101/11, z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 821/16, dostępne [w:] CBOSA). Zgodność planu miejscowego ze studium musi natomiast bezwzględnie istnieć w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie wyklucza się natomiast dopuszczalność podjęcia uchwały w sprawie studium, (jego zmiany) i planu miejscowego na sesji rady w tym samym dniu (zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., sygn. II OSK 1353/18, LEX nr 2711626)(...) Nie do zaakceptowania byłaby fikcja zgodności projektu planu i trybu jego uchwalenia ze studium, gdyby studium uchwalane było w tym samym dniu i na tej samej sesji, ale przed planem”.

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości podziela opisane stanowisko, tym samym uznając skargę za zasadną.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.