



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 września 2025 r.

Poz. 3919

WYROK NR II SA/WR 839/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

asystent sędziego Michał Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Joynext sp. z o.o. z/s w Siemianicach
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 8 września 2005 r. nr 0150/XXXVI/266/2005
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy
Oborniki Śląskie dla obrębów Bagno, Morzęcin Wielki, Morzęcin Mały, Osolin,
Siemianowice, Wielka Lipa-Osola

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 5 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 814 (słownie: osiemset czternaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Joynext Sp. z o.o. z/s w Siemianicach (dalej: strona skarżąca, Spółka), działając przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na wskazaną w sentencji uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Oborniki Śląskie dla obrębów Bagno, Morzęcin Wielki, Morzęcin Mały, Osolin, Siemianice, Wielka Lipa-Osola (dalej również: m.p.z.p., plan miejscowy), zarzucając jej: 1/ naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego przejawiające się nieprawidłowym określeniem zasad zagospodarowania terenów, w tym wprowadzeniem zakazu zabudowy na całym obszarze objętym planem, a nie na określonych terenach, jak nakazują przepisy u.p.z.p. oraz sformułowanie zakazów w sposób sprzeczny z prawem, ponieważ do jego wprowadzenia użyto zwrotów niedookreślonych, powodujących niejasności interpretacyjne i dowolność w ustaleniu skutków zastosowania tego zakazu; 2/ naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska poprzez nieokreślenie „rozwiązań” niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, przywracania środowiska do właściwego stanu oraz zachowania dostępności do złóż kopalin a wprowadzenie „ograniczenia” korzystania z terenu, a ponadto niewłaściwe określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, które uniemożliwia w istocie zidentyfikowanie sposobów na spełnienie celów narzuconych aktom planistycznym w tym zakresie oraz 3/ naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 140 Kodeksu Cywilnego w zw. z art. 22 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji poprzez wprowadzenie mocą planu miejscowego takiego ograniczenia prawa własności, które godzi w zasadę proporcjonalności oraz ogranicza wolność działalności gospodarczej w sposób zupełnie nie uzasadniony.

Wskazując na powyższe pełnomocnik wniósł o: 1/ stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 10 ust. 5 tj. ustalenia zakazu lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego, ewentualnie o stwierdzenie jej niezgodności z prawem oraz 2/ zasądzenie od organu administracji na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm prawem przepisanych, 3/ rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Spółka jest właścicielem kilku nieruchomości w Siemianicach, w tym działki nr 130/23, na której planuje budowę hali produkcyjno-magazynowej wraz z zapleczem socjalno-biurowym oraz niezbędną infrastrukturą techniczną na potrzeby istniejącego zakładu produkcyjnego, zaś zaskarżony przepis uchwały uniemożliwia realizację planowanego przez Spółkę przedsięwzięcia. Ustalenia planu miejscowego wpływają więc na jej działalność na tym obszarze i jest ona bezpośrednio zainteresowana kształtem tej regulacji. Podkreślono, że ograniczenie, uregulowane w § 10 ust. 5 zaskarżonej uchwały, znajduje zastosowanie do całego obszaru objętego planem, a zatem również na terenach zabudowy techniczno-produkcyjnej, w tym terenach działalności produkcyjnej, baz, składów i magazynów, na których znajduje się Spółka. Zdaniem autora skargi, takie działanie jest nieprawidłowe i powoduje negatywne skutki dla Spółki i znajdujących się na tym obszarze przedsiębiorstw. Choć nieruchomość Spółki posiada przeznaczenie produkcyjne, została objęta ww. ograniczeniami, co istotnie wpływa na jej działalność i uniemożliwia jej rozwój.

Argumentując zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. podniesiono, że § 10 ust. 5 uchwały jest sprzeczny z powołanymi przepisami, bowiem nie odnosi się do poszczególnych terenów, tak jak wymagałyby przepisy u.p.z.p., lecz formułuje zakaz zabudowy na całym obszarze objętym planem i to w sposób wysoce niedookreślony i nieprecyzyjny. Ta regulacja wiąże się z niedopuszczalnymi w tym zakresie wątpliwościami interpretacyjnymi. Wprowadzając bowiem ograniczenie lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych oraz produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego, w istocie pozbawia działkę Skarżącej przeznaczenia pod działalność produkcyjną, chociaż sam plan miejscowy na tą działalność ją przeznaczają. Dodatkowo ogranicza wszelką działalność gospodarczą, która de facto oparta jest na ruchu kołowym i to w sposób zupełnie niedopuszczalny przez akt prawa miejscowego. Przy tym, przez swoją ogólnikowość

oraz brak precyzyjności, nie wypełnia ustawowych obowiązków związanych z określeniem w m.p.z.p. m.in. przeznaczenia terenów, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska autor skargi podniósł, że ograniczenia, które zostały wprowadzone § 10 ust. 5 uchwały nie znajdują oparcia w przywołanych przepisach ani nie wypełniają celu, dla którego zostały sformułowane. W wyznaczonym przez ustawodawcę zakresie materii planistycznej (ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) nie mieści się postanowienie planu zagospodarowania przestrzennego statuujące zakaz lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego. Powyższe, zdaniem strony, wykracza poza kompetencje organów planistycznych abstrahując od prawidłowości sformułowania ww. ustaleń. Podkreślono nadto, że plan miejscowy nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy wymagania adresowane do właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów w związku z realizacją inwestycji dopuszczanej w planie. Jest to odrębny etap procesu inwestycyjnego, w który rada gminy nie może ingerować uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Takie działanie wykracza poza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, czemu ma służyć omawiany akt prawa miejscowego.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 140 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 22 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, pełnomocnik Spółki wskazał, że skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany jest na podstawie delegacji ustawowej, to ograniczenia w prawie własności wprowadzane tym planem są prawnie dopuszczalne. Dysponowanie przez gminę władztwem planistycznym nie oznacza jednak dowolności oraz nieograniczonej samodzielności w jego wykonywaniu i tym samym, przedmiotowe uprawnienia gminy nie mogą być nadużywane. Prawnienie wadliwe są więc nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale również te, będące wynikiem nadużyć przysługujących jej kompetencji. W konsekwencji podjęte przez prawodawcę lokalnego działania w zakresie planowania przestrzennego są dozwolone jedynie o tyle, o ile szanują wartości konstytucyjne oraz zasadę proporcjonalności. Z kolei treść u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że interesowi publicznemu nie zostało przyznane pierwszeństwo w stosunku do indywidualnego interesu jednostki, co nakłada na organy dysponujące władztwem planistycznym konieczność każdorazowej wnikliwej analizy oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań, ich celowości oraz słuszności. Wskazano, że w odniesieniu do § 10 ust. 5 uchwały organ administracji tych wartości konstytucyjnych nie uwzględnił ani nie poddał pod rozagę konsekwencji, jakich uchwalenie planu miejscowego w obowiązującym kształcie może wyrzucić dla prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze w której jest ona dopuszczalna (działka nr 130/23 znajduje się na terenie oznaczonym symbolem P/2 – tereny działalności produkcyjnej, baz, składów i magazynów). Sytuacja, w której postanowienia planistyczne tak daleko wkraczać będą w istotę uprawnień właścicielskich podmiotów prywatnych, jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie, powinna być poprzedzona wnikliwym rozważeniem wszystkich argumentów przemawiających za preferowanym przez uchwałodawcę rozwiązaniem, przeanalizowanie rozwiązań wariantowych i szczegółowe uzasadnienie podjętych decyzji planistycznych, co zdaniem strony, nie miało w niniejszej sprawie miejsca. Powołując się na orzecznictwo podkreślono, że ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości musi być każdorazowo poprzedzona rozważeniem trzech kwestii: 1/ czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności), 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności), 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto). Zdaniem autora skargi, kwestie te nie zostały przez organ rozważone.

Podniesiono, że zlekceważenie powinności wyważenia interesu publicznego oraz prywatnego przez organ administracji doprowadziło do nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w przysługujące stronie skarżącej prawo własności z naruszeniem zasady proporcjonalności. Pełnomocnik wskazał, że brak jest podstaw prawnych do formułowania przez organy planistyczne takich ograniczeń, które miały miejsce w § 10 ust. 5 uchwały. Kształtowanie polityki przestrzennej gminy nie może odbywać się w sposób dowolny.

Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się w akcie prawa miejscowego określone ograniczenia. Przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych poprzez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wraz ze wskazaniem, że kwestionowane zapisy uchwały wypełniają określony w art. 15 ust. 2 pkt 3 i 9 u.p.z.p. obowiązek do określenia w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Kognicji sądu administracyjnego, na mocy art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., poddane zostały także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Podstawę prawną wniesienia skargi na uchwałę rady gminy stanowi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Obecnie brzmienie przepisu obowiązuje od dnia 1 czerwca 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935, dalej: ustawa nowelizująca). Zmieniła ona m.in. treść art. 52 i 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) oraz art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.). Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowił natomiast, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Art. 2 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej, nadając art. 101 ust. 1 nowe brzmienie, wyeliminował zatem wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Jednak zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej, art. 52 i art. 53 p.p.s.a. jak również przepisy ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Zatem dla ustalenia, która wersja art. 52 i 53 p.p.s.a. oraz art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma zastosowanie w danej sprawie, rozstrzygająca jest nie data wniesienia skargi, lecz data wydania zaskarżonego aktu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1624/18, dostępne w CBOSA).

Zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 8 września 2005 r., więc zastosowanie do niej ma art. 101 ust. 1 u.s.g. w brzmieniu sprzed jego nowelizacji.

Tym samym warunkiem formalnym dopuszczalności skargi jest po pierwsze – charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia, po drugie – skierowanie do organu przed wniesieniem skargi bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, po trzecie – zachowanie ustawowego terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 53 § 2 p.p.s.a. oraz po czwarte – wykazanie przez podmiot wnoszący skargę, że uchwała narusza przysługujący mu interes prawny bądź uprawnienie.

W rozpoznawanej sprawie wszystkie wymienione wyżej przesłanki uznania skargi za dopuszczalną zostały spełnione. Skarga dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej wniesienie poprzedzone zostało wezwaniem przez stronę skarżącą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich do usunięcia naruszenia prawa (pismo z dnia 14 października 2024 r.). Z uwagi na bezskuteczność dokonanego wezwania, zaskarżono tę uchwałę do Sądu. Dochowanie przywołanych wymogów formalnych – wezwanie do usunięcia naruszenia oraz wniesienie skargi w ustawowym terminie – jest w niniejszej sprawie okolicznością bezsporną.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia przez Sąd jest ocena wystąpienia przesłanki naruszenia przez zaskarżoną uchwałę interesu prawnego strony skarżącej.

W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, podzielanym w całości przez Sąd, wskazuje się, że skarżąc uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., podmiot musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. oznacza bowiem istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2859/14, dostępne w CBOSA). Musi mieć ono charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą zatem naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Ten z kolei może wynikać m.in. z prawa własności, którego granice wyznacza art. 140 Kodeksu cywilnego. W tych też granicach przyjąć należy, że każda regulacja zawarta w planie miejscowym, wprowadzająca zakaz określonego wykorzystywania nieruchomości lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich, chronionych art. 140 Kodeksu cywilnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 3 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1667/15, z 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1992/14, z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08, dostępne w CBOSA).

W niniejszej sprawie strona skarżąca wywodzi swój interes prawny z przysługującego jej prawa własności działki nr 130/23, obręb Siemianice. Okoliczność ta nie jest przez stronę przeciwną kwestionowana. Nadto w myśl art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., dalej: u.p.z.p.), każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Dlatego też właściciel nieruchomości ma interes prawny w dążeniu do jak najpełniejszego wykorzystania i czerpania pożytków z nieruchomości. Zdaniem Sądu, w skardze w sposób dostateczny wykazano, że kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały tak rozumiany interes prawny Spółki narusza, ponieważ na mocy skarżonego przepisu uniemożliwia się lokalizowanie określonych obiektów i ogranicza możliwości zagospodarowania terenu.

Stanowisko powyższe znajduje swoje wsparcie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym przyjmuje się, że w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zasadniczo podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia są właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Przyjmowane w planie ustalenia co do przeznaczenia i warunków zabudowy konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania określonego terenu pozostają w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 Kodeksu cywilnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 467/17, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2021 r., sygn. akt II GZ 400/20, dostępne w CBOSA). Wszak ustalenia planu miejscowego (współ)kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (*expressis verbis* stanowi o tym art. 3 u.p.z.p.), a więc w istocie limitują zakres kompetencji właściciela w sferze korzystania i dysponowania należącymi doń nieruchomościami objętymi planem, które to kompetencje, w braku owych ustaleń, byłyby bez wątpienia szersze – zgodnie ze znamionującą prawo własności ideą domniemania kompetencji; domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (zob. W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 75).

Oceny co do przysługiwania stronie skarżącej legitymacji skargowej nie zmienia fakt, że nie była ona właścicielem nieruchomości objętej uchwałą w dacie jej podjęcia, lecz nabyła ją dopiero w 2017 r. (co wynika z załączonego do skargi wydruku z księgi wieczystej). Sąd w niniejszym składzie podziela bowiem pogląd powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w myśl którego aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia m.p.z.p., która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel (dotychczasowi właściciele) nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały. W konsekwencji to, że uchwała w przedmiocie m.p.z.p. weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie stanowi samoistnej przeszkody (przesłanki negatywnej) do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Sam fakt zbycia nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień z ww. przepisu, lecz jedynie przejście tych uprawnień w ślad za prawem własności, z tym, że warunkiem dopuszczalności takiej skargi jest to, aby dotychczasowy właściciel (poprzedni właściciel) nie „skonsumował” wcześniej uprawnienia z art. 101 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do tej samej

uchwały. Odmienne stanowisko prowadziłyby do nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności (zob. wyrok NSA z 07.04.2010 r., II OSK 186/10; ONSAiWSA 2011, nr 3, poz. 55; por. też m.in. wyroki NSA: z 10.08.2011 r., II OSK 1093/11; z 05.04.2012 r., II OSK 51/12; z 18.10.2012 r., II OSK 1806/12; z 13.11.2012 r., II OSK 2105/12; z 08.07.2014 r., II OSK 3005/12; z 21.09.2017 r., II OSK 1783/16; z 20.12.2017 r., II OSK 718/16; z 17.01.2019 r., II OSK 467/17; z 23.09.2021 r., II OSK 1399/21).

Wejście w życie przedmiotowej uchwały przed nabyciem przez stronę skarżącą działki nr 130/23, nie może zatem stanowić samoistnej przeszkody do skutecznego wniesienia przez nią skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., w sytuacji, gdy żaden dotychczasowy właściciel ww. działki – co jest w niniejszej sprawie bezsporne – nie skorzystał z tego środka zaskarżenia.

Uwzględniając powyższe Sąd stwierdził, że interes prawny strony skarżącej został kwestionowaną uchwałą naruszony.

Przechodząc do legalności zaskarżonego przepisu, wskazać należy, że uchwałą zaskarżono w części dotyczącej § 10 ust. 5 ww. aktu, zakazującej lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego.

W tym względzie skład orzekający w całości podziela stanowisko zaprezentowane w innej podobnej sprawie, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 272/24 (utrzymanym w mocy przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3256/14 oddalający skargę kasacyjną wywiedzioną od wyżej powołanego wyroku Sądu) i przyjmuje wyrażony w nim pogląd za własny.

W ocenie Sądu wskazany przepis jest spreczny z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Do naruszenia tego przepisu doszło w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który przewiduje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z zacytowanych przepisów ustawy wynika norma, która nakazuje w planie miejscowym określenie w części tekstowej i graficznej poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu. Dla tak wyodrębnionych terenów określa się zasady zagospodarowania, w tym szczególne ograniczenia łącznie z zakazem zabudowy. Zdaniem sądu, zaskarżony § 10 ust. 5 omawianej uchwały tak ukształtowaną normę prawną narusza. Przepis ten bowiem nie odnosi się do poszczególnych terenów, ale dotyczyć ma całego obszaru objętego zaskarżonym planem. A zatem wprowadzono zakaz zabudowy na całym obszarze objętym planem, a nie na określonych terenach, jak nakazują przepisy u.p.z.p. Co więcej zakaz ów został sformułowany w sposób spreczny z prawem, ponieważ do jego wprowadzenia użyto zwrotów niedookreślonych, powodujących niejasności interpretacyjne i dowolność w ustaleniu skutków zastosowania tego zakazu. Zdaniem Sądu, rada miejska wprowadziła zakaz zabudowy, który nie dotyczy określonych wyraźnie terenów (o czym już była mowa) i nie sposób w istocie ustalić lokalizacji, na jakich obiektów zakazano. Tymczasem akt prawa miejscowego powinien w sposób kompleksowy i najpełniejszy umożliwić stosowanie jego przepisów. Sąd ocenił zaś, że użyte w § 10 ust. 5 uchwały wyrażenia są zbyt niejasne i ogólnikowe, aby można było zaakceptować ich obecność w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa powszechnie obowiązującego (miejscowego).

I tak, pojęcie „obiektu mogącego pogorszyć stan środowiska” można uznać za dające się wyjaśnić choćby przy pomocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397 ze zm.), gdzie wskazano czym są przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jednak drugim warunkiem zaliczenia danego obiektu do tych, których lokalizacji zakazano jest „stwarzanie uciążliwości dla mieszkańców”. Pojęcia tych uciążliwości w planie nie zdefiniowano, a bez tego trudno mówić o tym, iż pojęcie to ma jasne, niebudzące wątpliwości znaczenie. Powszechnie wiadomo, że mieszkańcy danej gminy mają różny stopień wrażliwości i ewentualna „uciążliwość” dla jednego człowieka jest czymś zupełnie obojętnym dla innego. Zatem zastosowanie „uciążliwości dla mieszkańców” jako kryterium dla zakazu zabudowy narusza prawo, bowiem w akcie prawnym należy stosować takie pojęcia, które nie będą budzić

wątpliwości co do ich znaczenia. Trzecim kryterium dla obiektów objętych zakazem zabudowy jest „stwarzanie uciążliwości dla środowiska przyrodniczego”. Pojęcie to również pozostaje niezdefiniowane, ale z jego interpretacją można by sobie poradzić przy pomocy przepisów 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.). I wreszcie czwarte kryterium wprowadzone przez radę to „wymóg wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego”. W ocenie Sądu przyjęcie tak sformułowanego kryterium jest niedopuszczalne w planie miejscowym. Arbitralne i pozbawione podstawy prawnej jest przyjęcie, że obiekt obsługiwany przez samochód o masie ponad 3,5 tony jest zagrożeniem dla środowiska przyrodniczego. Podobnie pozbawione podstaw faktycznych i prawnych jest uznanie, że środowisku przyrodniczemu zagraża piąty i kolejny kurs pojazdów obsługujących dany obiekt. Nadto zastosowanie takiego kryterium nie mieści się – w ocenie Sądu – w kompetencji rady gminy uchwalającej plan miejscowy. Przecież w myśl art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu. Zatem materia przekazana radzie gminy do uregulowania w planie winna zmierzać do określenia tych zagadnień przy użyciu pojęć i wiedzy z zakresu gospodarki przestrzennej i urbanistyki. Tymczasem pojęcie „uciążliwości dla mieszkańców” oraz rozstrzyganie o dopuszczalnym tonażu pojazdów i częstotliwości kursów nie mieszczą się w zakresie spraw, które mogą być uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Omówione naruszenia prawa mają to samo znaczenie nawet gdyby przyjąć, że zaskarżony przepis nie wprowadza zakazu zabudowy, ale – jak chciałaby gmina – „ograniczenia w użytkowaniu terenów”. Również wprowadzenie owych ograniczeń wymagałoby od rady gminy zastosowania regulacji w planie miejscowym, która byłaby zgodna z prawem, a omówiony przepis zaskarżonej uchwały za zgodny z prawem uznany być nie może, o czym była już mowa.

Rozważając powyższe kwestie, Sąd w składzie rozpoznającym skargę przyjął, że sfera pojęć niedookreślonych, bez względu na to czy chodzi o niedookreślone zwroty opisowe czy też ocenne, jest nieodłącznym elementem każdego systemu prawnego. Czyni ona system prawa bardziej elastycznym i wrażliwym na rzeczywistość. Stanowi też istotne otwarcie prawnopozytywnych rozwiązań na poszukiwanie pełnej treści prawa. Z pojęcia niedookreślonego (nieostrego) nie wynika swoboda wykładni prawa, lecz kompetencja posługiwania się w jego stosowaniu zasadami prawa oraz ocenami pozaprawnymi. Proces interpretacji pojęć nieostrych jest zatem elementem wykładni prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2003 r. sygn. akt K 43/02, ZU OTK 2003/6A/49). Niemniej jednym z elementów zasady rzetelnej legislacji jest zasada określoności przepisów. Dokonując oceny, czy doszło do naruszenia tej zasady, trzeba wziąć pod uwagę kryteria: precyzyjności, jasności oraz legislacyjnej poprawności badanej regulacji (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, ZU OTK 2014/1A/8). Brak należytej określoności może stać się powodem orzeczenia o niezgodności danego przepisu z prawem w wypadku, gdyby nie było możliwe ustalenie jego treści za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni, w tym dzięki posłużeniu się wykładnią celowościową (wyrok TK z 25 lipca 2012 r., K 14/10, ZU OTK 2012/7A/83). Jednak w ślad za przywołanymi poglądami Trybunału Konstytucyjnego, trzeba zauważyć, że im bardziej niedookreślone są użyte pojęcia, tym bardziej szczegółowe, pełne i przekonujące musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ danego rozumienia określonego pojęcia. Zgodzić się również należy, że występowanie definicji legalnych, które stosowane są w celu wyeliminowania wieloznaczności oraz niedookreśloności (a zatem także nieostrości), powoduje, że teksty aktów prawnych stają się bardziej precyzyjne. Jednak, o ile wieloznaczność w tekście aktu prawnego zawsze jest błędem i dlatego powinna być eliminowana już na poziomie redagowania tekstu, o tyle niedookreśloność (a zatem także nieostrość), tylko wtedy, gdy nie jest celowa (tak: A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 15-16). Sąd ocenił, że w niniejszej sprawie trudno odkodować spójne i przekonujące uzasadnienie dla celowości zastosowania w zaskarżonym przepisie pojęć nieostrych i niedookreślonych, a zatem ich użycie nie może być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa.

Rozważając powyższe zagadnienia Sąd miał na względzie, że gmina jest co do zasady samodzielna przy kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Niemniej stanowienie prawa miejscowego każdorazowo uzależnione jest od istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego, a działalność prawotwórcza gminy odbywać się musi ściśle według zasady legalizmu, gdyż brak jest autonomii normodawczej jednostek samorządu terytorialnego (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. Wolters Kluwer Polska, b.m. 2007,

s. 110-114). Prawo miejscowe nie ma więc samodzielnego bytu prawnego, a rozumiane musi być jako prawo pochodne w stosunku do aktów prawnych wyższego rzędu. Należy podkreślić zatem, że organy samorządu terytorialnego przy tworzeniu prawa na danym obszarze działają wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (zob. art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Uwzględniając poczynione rozważania, należało więc stwierdzić nieważność wskazanego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały. Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonego przepisu kierował się dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez Sąd rozpoznający niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła, że § 10 ust. 5 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 w związku z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ został sformułowany wadliwie i podjęty z wykroczeniem poza kompetencję rady gminy, czyli z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. W ocenie Sądu, niewątpliwie jest, że przepis uchwały podjęty bez podstawy prawnej jest sprzeczny z prawem. Z tych względów należało stwierdzić nieważność wskazanego przepisu uchwały jako podjętego również z istotnym naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena ta dokonana w kontekście tego, że zaskarżony przepis uchwały narusza interes prawny skarżącej spółki, musiała zatem doprowadzić do uwzględnienia skargi.

Mając na względzie, że opisane wyżej nieprawidłowości stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. – w związku z uwzględnieniem wniesionej w niniejszej sprawie skargi – orzekł o stwierdzeniu nieważności uchwały w zaskarżonej części. O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.