



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)
 Sędzia WSA Maciej Busz
 Sędzia WSA Józef Maleszewski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 11 grudnia 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Międzychodu
z dnia 18 lutego 2025 r. nr XII/97/2025
w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Międzychód - część obrębu Międzychód (ul. św. Jana Pawła II)

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



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Zebrowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski (dalej jako: skarżący) pismem z 27 sierpnia 2025 r. wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr XII/97/2025 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód - część obrębu Międzychód (ul. św. Jana Pawła II), zaskarżając ją w całości ze względu na istotne naruszenie prawa oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że zgodnie z art. 17 pkt. 6 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm., dalej jako: u.p.z.p.) wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych. W myśl art. 23 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478) projekty planów ogólnych gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu.

Skarżący wskazał, że w sprawie doszło do naruszenia ww. przepisów w związku z brakiem wystąpienia przez organ z wnioskiem o uzgodnienie projektu planu do właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sytuacji gdy cały obszar objęty planem położony jest w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „H” Międzychód, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Organ wyjaśnił, że nie prowadził dla zaskarżonej Uchwały akt.

Dalej organ wskazał, że w odpowiedzi na pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 30 kwietnia 2025 r. dotyczące uzupełnienia dokumentacji planistycznej do

zaskarżonej Uchwały, w dniu 14 maja 2025 r. podał, że Burmistrz Międzychodu nie wystąpił w toku procedury planistycznej do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu o uzgodnienie projektu planu miejscowego z organem właściwym do uzgadniania projektu planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych tj. w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie u.p.z.p. w związku z art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Organ podkreślił, że obszar objęty zaskarżoną Uchwałą jest położony w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „H” w Międzychodzie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 334), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm., dalej jako: "P.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie kontroli sądowoadministracyjnej Wojewoda Wielkopolski poddał uchwałę Nr XII/97/2025 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód - część obrębu Międzychód (ul. św. Jana Pawła II) - zwaną dalej „Uchwałą”. Zaskarżona Uchwała, jak każda podjęta w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – o czym *expressis verbis* stanowi art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., dalej „u.p.z.p.”) – zaskarżalnym do sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Przedmiotowa Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 6 marca 2025 r. pod pozycją 1966.

Skargę na Uchwałę wywiódł Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.; w skrócie "u.s.g.") domagając się stwierdzenia nieważności Uchwały w całości. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05; dostępne: orzeczenia.nsa.gov.pl dalej „CBOSA”).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności chociażby w części, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., chociażby w części, dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 600/20 wskazał, że podstawą wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny, czy

procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. W konsekwencji, brak takich naruszeń będzie implikować zgodność aktu organu jednostki samorządu terytorialnego z prawem. W przypadku zaś uznania, że zaskarżony akt narusza przepisy obowiązującego prawa, konieczne staje się wskazanie normy prawnej będącej podstawą takich twierdzeń.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Żadnych zarzutów w tym zakresie nie podnoszono w skardze. Z kolei pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08, CBOSA). Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. – określających katalog zagadnień (elementów treściowych) podlegających normowaniu w planie miejscowym: "obowiązkowo" (ust. 2) oraz "w zależności od potrzeb" (ust. 3) – a dodatkowo scharakteryzowany w powyżej wskazanym rozporządzeniu Ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak zauważyć, że taki sposób rozumienia owej "obligatoryjności" elementów planu wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w tym przepisie, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki NSA: z 23.04.2010 r., II OSK 311/10; z 13.10.2011 r., II OSK 1566/11; z 06.09.2012 r., II OSK 1343/12, CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 18; I.

Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). W pewnym sensie są to więc także postanowienia wprowadzane do konkretnego planu miejscowego "w zależności od potrzeb" – z tym że "potrzeb" pojmowanych obiektywnie, jako ściśle uwarunkowanych istniejącymi okolicznościami faktycznymi, a nie, jak na tle art. 15 ust. 3 u.p.z.p., bardziej subiektywnie, jako wynikających z własnej, swobodnej oceny organu planistycznego (por. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA)

W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde, więc naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (tak wyrok NSA z 26.06.2019r. o sygn. II OSK 1649/18, publ. LEX nr 2703320).

Przenosząc powyższe ogólne uwagi na kanwę niniejszej sprawy, Sąd wskazuje, że dopatrył się naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a naruszenie to miało charakter istotny. Tym samym zarzuty wywiedzione przez Wojewodę okazały się zasadne.

Zgodnie z art. 27 u.p.z.p. (w brzmieniu na dzień podjęcia Uchwały) zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Zmiana planu miejscowego następuje w tym samym trybie, co jego uchwalenie, zatem powoduje to konieczność przeprowadzenia procedury określonej w art. 17 u.p.z.p., regulującej określony ciąg czynności poszczególnych organów, uzgodnień i opinii oraz rozpatrywania wniosków i uwag do projektu planu.

Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie zaś z art. 23 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm., w brzmieniu na dzień podjęcia Uchwały, dalej jako: u.o.p.) projekty planów ogólnych gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów

zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu. Nie budziło też sporu między stronami, że obszar objęty zaskarżoną Uchwałą jest położony w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „H” w Międzychodzie. Tym samym, zgodnie z treścią powołanych wyżej przepisów, obowiązkiem organu uchwałodawczego było uzgodnienie projektu zmiany planu miejscowego z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu.

Jak wynika z akt sprawy, co również nie jest kwestionowane przez organ, w toku procedury planistycznej Burmistrz Międzychodu nie uzgodnił projektu zmiany planu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, pomimo, że cały obszar objęty zaskarżoną Uchwałą jest położony w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „H” w Międzychodzie. Ustawodawca w art. 17 pkt 9 u.p.z.p. nałożył na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wprowadzenia do projektu zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień. W rozpoznawanej sprawie, z uwagi na brak dokonania uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, organ ten nie miał możliwości sprostania powyższemu obowiązkowi.

Ponadto, Sąd stwierdza, że wobec braku prowadzenia przez organ akt planistycznych dla przedmiotowej Uchwały nie sposób ocenić, czy i w jakim stopniu organ dochował pozostałych wymogów proceduralnych określonych w art. 17 u.p.z.p. Niemniej jednak, już ocena Uchwały tylko przez pryzmat podniesionych w skardze zarzutów tj. braku dokonania niezbędnego uzgodnienia, skutkuje takim uchybieniem trybu sporządzania Uchwały, które Sąd ocenił jako istotne naruszenie prawa powodujące nieważność Uchwały w całości.

Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej Uchwały kierował się dyspozycją przepisu 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 zasadność postawionych przez Wojewodę Wielkopolskiego zarzutów względem zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, podniesionych w skardze uchybień organ skutecznie nie zakwestionował.

Wobec powyższego, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w całości, jak w pkt 1 wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a. i art. 205 § 2 P.p.s.a., obejmujących zwrot od organu na rzecz skarżącego wynagrodzenia pełnomocnika w minimalnej stawce, tj. w kwocie 480 zł, zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.), jak w punkcie 2 wyroku.



za oryginał właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Zebrowska
St. sekretarz sądowy.

