



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 listopada 2024 r.

Poz. 5893

WYROK NR II SA/WR 202/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 czerwca 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra
z dnia 29 listopada 2023 r. nr LXXVIII/501/23
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej i Jeleniogórskiej w Kamiennej Górze

stwierdza nieważność § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie w fragmencie: „przeznaczenia uzupełniającego i” zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LXXVIII/501/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 listopada 2023 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej i Jeleniogórskiej w Kamienniej Górze i wniósł o stwierdzenie nieważności § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie we fragmencie: „przeznaczenia uzupełniającego i” uchwały, rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że w toku badania legalności uchwały, stwierdził podjęcie zaskarżonego fragmentu z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), oraz § 6 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.

Jak dalej wyjaśniał organ nadzoru, W § 24 uchwały zawarte są ustalenia szczegółowe dla terenu zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem 1U. W myśl ustępu 1 pkt 1 i 2 tego przepisu przeznaczeniem podstawowym tego terenu jest zabudowa usługowa, natomiast przeznaczeniem uzupełniającym zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna stanowiąca nie więcej niż 40% powierzchni terenu, działki lub powierzchni użytkowej budynku oraz zabudowa garażowa i gospodarcza.

W § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały normodawca lokalny ustalił parametr maksymalnej wysokości zabudowy dla poszczególnych przeznaczeń. Zgodnie z tym przepisem maksymalna wysokość zabudowy wynosi:

- dla przeznaczenia podstawowego i zabudowy usługowej - według stanu istniejącego,
- dla przeznaczenia uzupełniającego i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 12,0 m,
- dla przeznaczenia uzupełniającego - 4,0 m.

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały w zakresie parametru maksymalnej wysokości dla przeznaczenia uzupełniającego w postaci zabudowy garażowej i gospodarczej (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna została wprost wyartykułowana w § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie) są ze sobą sprzeczne. Dla adresatów przedmiotowego planu miejscowego zapisy w tym zakresie są niejasne. Z treści planu (nawet przy zastosowaniu reguł wykładni) zarówno inwestor zamierzający realizować zabudowę garażową czy gospodarczą na tym terenie, jak i organ udzielający pozwolenia na budowę nie jest w stanie w sposób jednoznaczny stwierdzić czy maksymalna dopuszczalna wysokość tej zabudowy wynosi 4 metry czy 12 metrów.

W ocenie skarżącego, taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Jak podniósł Wojewoda – powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy), to konieczne jest, by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawa oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jednostki.

Wyjaśniając zarzut naruszenia § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia, wskazał zaś, że zgodnie z treścią § 6, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. Przepis § 6, zgodnie z treścią § 143, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

Dalej w skardze podniesiono, że w toku postępowania nadzorczego, Przewodnicząca Rady Miasta Kamienna Góra wyjaśniła, że w przepisie § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie - rozróżniono zabudowę jednorodziną, która zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 2 lit. a została dopuszczona na terenie 1U – i dla takiego przeznaczenia uzupełniającego ustalono maksymalną wysokość 12,0 m. Natomiast w przepisie § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret trzecie - rozróżniono zabudowę garażową i gospodarczą, która zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b została dopuszczona na terenie 1U – i dla takiego przeznaczenia uzupełniającego ustalono maksymalną wysokość 4,0 m. W złożonych wyjaśnieniach Przewodnicząca Rady Miasta wskazała także, że „Istotnie, konstrukcja tych przepisów nie jest czytelna. Jednak ze względu na ograniczoną wielkość tej zabudowy (w stosunku do dominującej usługowej na tym terenie) - nawet wykorzystanie wysokości 12,0 m dla każdego przeznaczenia uzupełniającego w żadnym z tych przypadków nie będzie stanowić dla funkcji podstawowej zagrożenia zdominowania przestrzeni (w szczególności przy zachowaniu pozostałych uwarunkowań, tj. zabudowa istniejąca, wymagany kształt dachów, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Należy też zauważyć, że teren 1U jest przestrzennie zdefiniowany (co do sposobu użytkowania) a konieczność budowy pomieszczeń garażowych i gospodarczych ogranicza się zwykle do jednej kondygnacji”. Z wyjaśnień Przewodniczącej Rady Miasta Kamienna Góra wynika zdaniem skarżącego, że intencją lokalnego prawodawcy było to, aby maksymalna wysokość zabudowy garażowej i zagrodowej wynosiła 4 metry, a zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 12 metrów. Niemniej, konstrukcja przepisów § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie i trzecie uchwały, w ocenie organu nadzoru, jest sprzeczna ze sobą i powoduje dezinformację u adresatów planu w zakresie dopuszczalnej maksymalnej wysokości zabudowy garażowej i gospodarczej.

Mając na uwadze wyjaśnienia Rady Miasta Kamienna Góra oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru wniosł o stwierdzenie nieważności wyłącznie zaskarżonego fragmentu uchwały, albowiem w jego ocenie, jest to uzasadnione i wystarczające do ustalenia intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi adresatom uchwały zachowanie zgodne z jej treścią.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniosł o jej uwzględnienie w całości, uznając stanowisko organu nadzoru za uzasadnione. Wskazał również, że wyraża zgodę na rozpoznanie sprawy w postępowaniu uproszczonym.

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 2023 r., poz. 1634, 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 wykroczać poza jakiekolwiek 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 nr LXXVIII/501/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Nadrzecznej i Jeleniogórskiej w Kamienniej Górze. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie we fragmencie „przeznaczenia uzupełniającego i” jest wadliwy, gdyż został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że nie budzi wątpliwości, że sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymaga od lokalnego prawodawcy przestrzegania zasad techniki prawodawczej, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą istotne naruszenia zasad sporządzania planu, w tym zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP skutkują nieważnością planu. Oznacza to więc, że nie każde naruszenie zasad techniki legislacyjnej automatycznie skutkuje nieważnością planu, lecz jedynie takie, które nosi znamiona naruszenia „istotnego”. Sankcją nieważności objęte więc będą m.in. te postanowienia, które w swej treści zawierają zakazy, nakazy i obowiązki w zagospodarowaniu terenu sformułowane na tyle nieprecyzyjne, że otworzą pole do niejednoznacznej wykładni, a w konsekwencji do naruszenia zasad kształtowania zabudowy (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 26 lipca 2013, sygn. akt II SA/Gl 501/13, wyrok WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 197/22, CBOSA).

Z taką sytuacją mamy do czynienia w realiach badanej sprawy, w której w zakwestionowanym fragmencie określono parametr maksymalnej wysokości zabudowy dla poszczególnych przeznaczeń. Zgodnie z tym przepisem maksymalna wysokość zabudowy wynosi:

- dla przeznaczenia podstawowego i zabudowy usługowej - według stanu istniejącego,
- dla przeznaczenia uzupełniającego i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 12,0 m,
- dla przeznaczenia uzupełniającego - 4,0 m.

W ocenie Sądu trafne jest stanowisko organu nadzoru, że zapisy uchwały w takim kształcie są niejasne i budzą uzasadnione wątpliwości co do faktycznie obowiązującego wskaźnika wysokości zabudowy dla przeznaczenia uzupełniającego, co niewątpliwie w sposób istotny jest sprzeczne z zasadami dobrej legislacji.

Tymczasem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym. Przyjęcie regulacji wewnętrznie sprzecznej w swej treści stanowi naruszenie § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia, który stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Ustalenie w planie miejscowym wskaźnika wysokości zabudowy o dwóch rozbieżnych wartościach, w odniesieniu do tego samego terenu oznaczonego symbolem 1U, prowadzi w istocie do niewypełnienia obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie ustalenia w planie miejscowym obligatoryjnego parametru maksymalnej wysokości zabudowy. Zawarcie w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenów które są ze sobą sprzeczne – co nie jest w niniejszej sprawie sporne - skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej wydanie pozwolenia na budowę. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu którego nieostrość czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie – stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.). Wprowadzenie w planie dwóch różnych parametrów wysokości dla tego samego terenu, sprawia, że każdy adresat tej normy prawnej (właściciel nieruchomości, czy też organ administracyjny w toku postępowania jurysdykcyjnego) może we własnym zakresie stosować dowolnie wybrany przez siebie parametr - wbrew intencji organu planistycznego. Wprowadzenie takich zapisów stanowi zatem istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i godzi w zasadę poprawnej legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z tych też przyczyn Sąd uwzględnił podniesiony w skardze zarzut istotnego naruszenia zasady sporządzania planu zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Sąd przychylił się także do wniosku Wojewody aby stwierdzić nieważność tylko § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret drugie we fragmencie: „przeznaczenia uzupełniającego i”, skoro Rada Miasta wskazała, że jej intencją było ustalenia wskaźnika wysokości określonej dla zabudowy jednorodzinnej na 12,0 m, a zabudowy garażowej i gospodarczej na 4,0 m. Wyeliminowanie zaskarżonego fragmentu uchwały pozwoli doprowadzić do stanu zgodnego z prawem i intencją lokalnego prawodawcy.

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