



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 3007

WYROK NR II SA/WR 843/24 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

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott-Hampel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Siekierczyn
z dnia 26 lipca 2024 r. nr IV/24/24
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego
5 wyodrębnionych obszarów położonych w obrębach Rudzica i Siekierczyn, w Gminie Siekierczyn

I. stwierdza nieważność § 8 ust. 8 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Siekierczyn na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę, w której wniósł o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 8 uchwały nr IV/24/24 Rady Gminy Siekierczyn z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego 5 wyodrębnionych obszarów położonych w obrębach Rudzica i Siekierczyn, w Gminie Siekierczyn zwanej dalej „uchwałą” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Formułując tej treści wnioski skargi jej autor zarzucił Radzie Gminy Siekierczyn podjęcie § 8 ust. 8 uchwały nr IV/24/24 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej ustawą, i § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem” polegającym na wprowadzeniu do planu sprzecznych ustaleń dotyczących parametrów zabudowy terenu.

Uzasadniając podniesiony zarzut Wojewoda podał, że mocą przedmiotowej uchwały w § 8 ust. 4, 5 i 6 Rada Gminy Siekierczyn ustaliła maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy i wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów 1US i 2US. Wielkość tych wskaźników została uregulowana ponownie w § 8 ust. 8 uchwały. Nie są to jednak takie same wielkości, różnica dotyczy maksymalnej dopuszczalnej wysokości zabudowy. W § 8 ust. 4 uchwały jest przewidziana o 9 m wyższa dla wieży widokowej (15 m) i 4 m dla pozostałych obiektów (10 m), niż ta zapisana w § 8 ust. 8 uchwały (6 m).

W piśmie IR.6721.18.2022 z dnia 28 października 2024 r. Wójt Gminy Siekierczyn oświadczył, że „wskaźniki zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 1US i 2US ustalono w ust. 4, paragrafu 8 uchwały, natomiast ustęp 8 stanowi omyłkę redakcyjną, w zamierzeniach autora planu nie powinien się znaleźć w treści paragrafu 8, ponieważ stosowne ustalenia zostały zawarte w ustępie 4, 5 i 6”.

W ocenie organu nadzoru sprzeczne ustalenia w treści uchwały stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 8 ust. 8 uchwały. Wskazując na orzecznictwo podano, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy. Zgodnie zaś z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że parametry wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowią obligatoryjną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zapisy uchwały regulujące powyższe zasady nie mogą wprowadzać adresata. w błąd, co do rzeczywistej treści uchwały.

W przedmiotowej sprawie, sprzeczne ustalenia w treści uchwały dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów 1US i 2US powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych przepisach.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Rada Gminy Siekierczyn uznała skargę w całości i wniosła o umorzenie postępowania i nie obciążanie kosztami.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), 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 i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących 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) - dalej: 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.

Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA z: 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; 27 października 2010 r., I OSK 73/10), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyroki NSA z: 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 117/13 i 20 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2150/21) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Tak sprawowanej kontroli sądowej została poddana w niniejszej sprawie uchwała nr IV/24/24 Rady Gminy Siekierczyn z dnia 26 lipca 2024r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego 5 wyodrębnionych obszarów położonych w obrębach Rudzica i Siekierczyn, w Gminie Siekierczyn – w zaskarżonej części, tj. § 8 ust. 8.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania sprawy w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji Sąd wskazuje, że oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko istotne naruszenie zasad sporządzania oraz istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis art. 28 u.p.z.p. jako *lex specialis* stanowi niewątpliwie modyfikację ogólnej reguły wyrażonej w art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którą uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jeżeli naruszenie prawa jest istotne (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1981/16). Za istotne naruszenie prawa w tym zakresie, skutkujące nieważnością aktu planistycznego w całości lub w części, należy rozumieć jedynie takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania aktu planistycznego. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego (tzw. procedury planistycznej), 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, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. 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: dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 i 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). 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). Ponadto przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem (por. M. Bogusz, *Usytuowanie aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy samorządu terytorialnego w hierarchii źródeł prawa* (kolejny przyczynek do dyskusji) [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, pod red. M. Szewczyka i M. Jędrzejczak, Warszawa 2022, s. 18-19) – co w rezultacie oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej.

Mając na względzie wskazane kryterium kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego, Sąd, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił co do zasady zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru. Nie budzi wątpliwości, że w § 8 ust. 4, 5 i 6 uchwały Rada Gminy Siekierczyn ustaliła maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy i wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów 1US i 2US. Nadto wielkość tych samych wskaźników została podana także w § 8 ust. 8 przedmiotowej uchwały. Mimo, że wskazano rzeczzone wskaźniki w różnych jednostkach redakcyjnych uchwały to maksymalna dopuszczalna wysokość zabudowy podane zostały w sposób odmienny bo w § 8 ust. 4 uchwały przewidziano o 9 m wyższą dla wieży widokowej (15 m) i 4 m dla pozostałych obiektów (10 m), niż ta zapisana w § 8 ust. 8 uchwały (6 m).

W ocenie Sądu trafne jest stanowisko organu nadzoru, że zapisy uchwały w takim kształcie nie mogą się ostać, albowiem, uchwała w zakresie ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być spójna w całości, tj. część tekstowa i graficzna nie mogą prezentować sprzecznych ze sobą treści. Taki stan rzeczy niewątpliwie w sposób istotny jest sprzeczny z zasadami dobrej legislacji.

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.

Wprowadzenie takich zapisów stanowi 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 do wniosku Wojewody aby stwierdzić nieważność wskazanego w skardze fragmentu uchwały. Wyeliminowanie zaskarżonego fragmentu uchwały, pozwoli doprowadzić zaskarżony akt 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 pkt I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania (pkt II sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 powołanej ustawy procesowej.