



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 784

WYROK NR II SA/WR 76/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Małwina Jaworska-Wołyńskiak
(spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 października 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 24 listopada 2022 r. nr LXI/1596/22
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Tadeusza Zielińskiego, Nasypowej i Swobodnej we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność § 20 ust. 3 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, zw. dalej u.s.g.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2022 r. (nr LXI/1596/22) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Tadeusza Zielińskiego, Nasykowej i Swobodnej we Wrocławiu wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 20 ust. 3 pkt 4a oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że zakwestionowany przepis został podjęty 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 2022 r. poz. 503 - dalej: u.p.z.p.) w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.

Wojewoda wyjaśnił, że w § 20 zaskarżonej uchwały organ stanowiący Gminy określił ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 2U-MW. W ust. 1 wskazano możliwe przeznaczenie, w ust. 2 - zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei w ust. 3 Rada ustaliła sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenu 2U-MW. Wśród tych zasad wyznaczono obszar tymczasowego zagospodarowania tożsamy z liniami rozgraniczającym niniejszy teren (pkt 1) wraz z ustaleniem wyłącznych przeznaczeń (pkt 2) oraz maksymalny czas trwania tymczasowego zagospodarowania (pkt 3). Natomiast w zakwestionowanym przez Wojewodę § 20 ust.3 pkt 4a Rada określiła – jak wskazał Wojewoda – wewnętrznie sprzeczne regulacje gdyż postanowiła, że na obszarze tymczasowego zagospodarowania nie obowiązują ustalenia zawarte w ust. 3 podczas gdy sam przepis wyznaczający to wyłączenie obowiązujących ustaleń znajduje się w treści ust. 3. Zdaniem organu nadzoru taki sposób sformułowania kwestionowanego przepisu prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadza brak jasności i przejrzystości dla potencjalnych adresatów realizujących zamierzenia inwestycyjne, co narusza standardy tworzenia aktów prawa miejscowego i rodzi sankcję nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia podzieliła stanowisko Wojewody co do zasadności stwierdzenia nieważności § 20 ust. 3 pkt 4a kwestionowanej uchwały. Jednocześnie wyjaśniono, że przywołany § 20 ust. 3 pkt 4 lit. a, miał za zadanie doprecyzować, zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami legislacyjnymi, ustalenia nawiązujące zarówno do stanu obecnego, jak i przyszłego rozwoju terenu, który znajduje się w ścisłym centrum miasta. Z przyczyn technicznych, w czasie prac nad projektem uchwały, doszło do omyłki pisarskiej w § 20 ust. 3 pkt 4 lit. a, gdzie odniesiono się błędnie do „ust. 3” zamiast do „ust. 2” naruszając tym samym zasady techniki prawodawczej i czyniąc przypadek zapisów wewnętrznie sprzecznych, czy też wewnętrznie się wykluczających. W związku z zaistniałą sytuacją, Wydział Planowania Przestrzennego przeprowadził szczegółową analizę merytoryczną nad konsekwencją sugerowanego wykreślenia przedmiotowej części pkt 4. Stwierdzono, iż zabieg ten jest jak najbardziej celowy gdyż przywróci z niebytu prawnego pozostałą część ustaleń ust. 3, a co za tym idzie regulacje które, zgodnie intencją zmiany planu, wzmocnią rangę tymczasowego zagospodarowania w okresie najbliższych 10 lat.

W przedłożonym piśmie z dnia 8 marca 2023 r. Wojewoda podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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 podustawowym, 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. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 maja 2022 r. (nr LXI/1596/22) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Tadeusza Zielińskiego, Nasypowej i Swobodnej we Wrocławiu.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 20 ust. 3 pkt 4a 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, to iż 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, gdzie zakwestionowany § 20 ust. 3 pkt 4a ustalający sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenu 2U-MW zawiera sprzeczne wewnętrznie regulacje, gdyż w swej treści określa, że na obszarze tymczasowego zagospodarowania nie obowiązują ustalenia zawarte w ust. 3 podczas gdy sam przepis wyznaczający to wyłączenie obowiązujących ustaleń znajduje się w treści ust. 3. Zasadnie więc zauważył Wojewoda, że taki sposób sformułowania kwestionowanego przepisu prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadza brak jasności co do jego brzmienia. 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 cyt. 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. Takiego przymiotu zrozumiałości nie można przyznać § 20 ust. 3 pkt 4a, co też uzasadnia stwierdzenie jego nieważności jako podjętego z naruszeniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej zakwestionowany przepis, co orzeczono w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).