



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 818

WYROK NR II SA/WR 88/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w dniu 14 czerwca 2023 r. w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Góry
z dnia 9 listopada 2022 r., nr LV/483/22
w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Góra

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 2 ust. 3,

- § 2 ust. 7 we fragmencie „oraz a142KDx”,

- § 2 ust. 8,

- § 2 ust. 12,

- § 2 ust. 13,

- załącznika nr 1 w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem a142KDx;

II. zasądza od gminy Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Góry (dalej „rada”) podjęła uchwałę z 9 XI 2022 r. (nr LV/483/22), zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Góra (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2022 r., poz. 5845) - dalej „uchwała LV/483/22”.

Mocą powyżej uchwały znowelizowano uchwałę Rady Miejskiej Góry (Nr L/426/18) z 21 VI 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Góra (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r., poz. 3888) – dalej „MPZP”.

W ramach § 2 ust. 3 uchwały LV/483/22 postanowiono, że „w § 58 ust. 1 pkt 2 dodaje się po słowach „Dla terenów, o których mowa w ust. 1” sformułowanie o treści: „z wyłączeniem terenu oznaczonego symbolem AB20Up/ZP”.

W § 2 ust. 7 uchwały LV/483/22 postanowiono, że „w § 123 ust. 1 po słowach: „a140KDx dodaje się słowa: „a141KDx oraz a142KDx”. Podobnie w § 2 ust. 8 uchwalono, że „w § 123 ust. 2 po słowach: „a140KDx dodaje się słowa: „a141KDx oraz a142KDx”.

Z kolei w § 2 ust. 12 uchwały LV/483/22 zawarto zapis, że „w § 130 ust. 1 i ust. 2 uchyla się słowo: „a127Kdp”. Natomiast w § 2 ust. 13 postanowiono, że „w § 130 ust. 4 uchyla się pkt 25”. Ponadto w załączniku nr 1 do uchwały LV/483/22 teren wyznaczony w liniach rozgraniczających oznaczono symbolem a142KDx.

Wojewoda, rozstrzygnięciem nadzorczym z 15 XII 2022 r. (nr NK-N.4131.31.14.2022.MC2), stwierdził nieważność § 2 ust. 9, 10 i 11 uchwały LV/483/22 oraz jej załącznika nr 1 w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 14KDd, ze względu na naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez zredagowanie wskazanych przepisów w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenie rzeczywistej intencji rady oraz braku ujęcia w treści uchwały LV/483/22 terenu przedstawionego na załączniku graficznym, oznaczonego symbolem 14KDd.

Skargą nadzorczą z 26 I 2023 r. wojewoda zakwestionował uchwałę LV/483/22, żądając stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 2 ust. 3, § 2 ust. 7 we fragmencie „oraz a142KDx”, § 2 ust. 8, § 2 ust. 12 i § 2 ust. 13 oraz załącznika nr 1 w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem a142KDx, ponadto zasądzenia zwrotu kosztów postępowania.

W skardze zarzucono podjęcie:

1. § 2 ust. 3 oraz § 2 ust. 8 uchwały LV/483/22 z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „rztp”, w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), dalej „upzp”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zredagowanie wskazanych przepisów uchwały w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenie rzeczywistej intencji organu stanowiącego gminy, a przez to podjęcie uchwały o niezrozumiałej treści dla adresata, a jednocześnie w sposób niemogący odnieść zamierzonego celu w zakresie zmiany treści uchwały;

2. § 2 ust. 7 uchwały LV/483/22 we fragmencie „oraz a142KDx” oraz jej załącznika graficznego nr 1 w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu a142KDx z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), dalej „rozporządzenie”, polegającym na wprowadzeniu w MPZP ustaleń wzajemnie wykluczających się i nieuwzględniających wymagań ładu przestrzennego, poprzez oznaczenie symbolem a142KDx terenu na załączniku graficznym do uchwały LV/483/22 oraz wprowadzenie ustaleń dla tego terenu w jej tekście, w sytuacji gdy obowiązujący MPZP przewiduje już ustalenia dla terenu o takim symbolu.

W motywach skargi wskazano, że ustalone w § 2 ust. 3 oraz w § 2 ust. 8 uchwały LV/483/22 odwołanie do § 58 ust. 1 pkt 2 oraz § 123 ust. 2 MPZP jest nielogiczne, bowiem brak jest we wskazanych przepisach słów, po których należało dodać, zgodnie z intencją rady, odpowiednie regulacje. Dlatego w ocenie wojewody,

z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 załącznika do rztp, uchwała LV/483/22 nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowiących norm prawnych. Treści uchwały LV/483/22 nie można bowiem w sposób jednoznaczny powiązać z przepisami prawnymi zawartymi w MPZP z powodu ich braku. Także wprowadzone w uchwale LV/483/22 oznaczenie terenu symbolem a142KDx (§ 2 ust. 7) w sytuacji gdy na załączniku do MPZP jeden z terenów został już oznaczony tym symbolem (tj. teren zlokalizowany w południowo-zachodniej części miasta Góra, położony pomiędzy terenem o symbolu AF150ZP a terenem o symbolu AF143ZP) oraz gdy MPZP przewiduje także ustalenia dla tego terenu w § 123 MPZP, w ocenie wojewody pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia. Wojewoda zaznaczył, że obecnie, na załączniku graficznym do MPZP zlokalizowane są dwa tereny o symbolu a142KDx, co należy ocenić jako niedopuszczalne. Podniesiono ponadto, że w oparciu o § 2 ust. 12 i ust. 13 uchwały LV/483/22 rada uchyliła ustalenia części tekstowej MPZP dla terenu o symbolu a127KDp. Z kolei w związku z podjętą uchwałą LV/483/22 oraz wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym aktualny MPZP na załączniku graficznym zawiera teren o symbolu a127KDp, a jednocześnie, wskutek wykreślenia z § 130 ust. 1, 2 i 4 MPZP symbolu „a127KDp”, brak jest jakichkolwiek ustaleń dla tego terenu w części tekstowej.

W odpowiedzi na skargę rada podzieliła stanowisko wojewody i wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały LV/483/22 w zakresie żądanym w skardze oraz o odstąpienie od obciążenia jej kosztami postępowania.

Pismem z 30 III 2023 r. wojewoda zgłosił wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

Pismem z 20 IV 2023 r. Burmistrz Góry przychylił się do powyższego wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w art. 28 ust. 1 upzp, w myśl którego, 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 w części.

Zawartość planu miejscowego określa natomiast art. 15 ust. 2 i 3 upzp. Z kolei standardy dokumentacji planistycznej (tj.: materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń i nazewnictwa) wyznacza art. 16 ust. 1 upzp oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu wspomniane rozporządzenie. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 XII 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed 24 XII 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwałą nr XXXIV/350/21 o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu podjęto 8 IX 2021 r.

Zaznaczyć trzeba, że zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego zarówno część tekstową jak i graficzną.

Odnosząc się do zarzutu pierwszego wskazać trzeba, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z regulacji tej wynikają m.in. takie zasady jak: przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa oraz niedziałania prawa wstecz (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 15).

Wspomniane ogólne wymogi, ustanowione w drodze wykładni art. 2 Konstytucji RP, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach zasad techniki prawodawczej. Przepis § 6 załącznika do rztp stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Reguła ta, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego

jej zredagowania do tekstu prawnego, z mocy § 143 załącznika do rztp ma także zastosowanie do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

W okolicznościach niniejszej sprawy mocą uchwały LV/483/22 rada wprowadziła zmiany do MPZP. W jej § 2 określono zakres merytorycznych zmian, w sposób następujący:

- w ust. 3 wskazano, że „W § 58 ust. 1 pkt 2 dodaje się po słowach „Dla terenów, o których mowa w ust. 1” sformułowanie o treści: „z wyłączeniem terenu oznaczonego symbolem AB20Up/ZP”.

- w ust. 8 wskazano, że „W § 123 ust.2 po słowach: „a140KDx dodaje się słowa: „a141KDx oraz a142KDx”.

Porównanie treści MPZP oraz § 2 ust. 3 uchwały LV/483/22 prowadzi do wniosku, że w § 58 ust. 1 pkt 2 MPZP brak jest słów „Dla terenów, o których mowa w ust. 1”, po których można dodać sformułowanie o treści „z wyłączeniem terenu oznaczonego symbolem AB20Up/ZP”. Słowa te zamieszczone zostały bowiem w § 58 ust. 2 i ust. 3 MPZP, przy czym ust. 2 dotyczy strefy „A” ochrony konserwatorskiej, a ust. 3 dotyczy strefy ochrony konserwatorskiej „OW”. Oznacza to, że na podstawie tak sformułowanego przez radę przepisu nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie jaka była intencja prawodawcy i do której ze wskazanych regulacji ww. zapis miałby zostać faktycznie dodany.

Podobnie w § 123 ust. 2 MPZP brak jest słów „a140KDx”, po których można byłoby dodać regulację określoną w § 2 ust. 8 uchwały LV/483/22. Ustalenia te wskazują na brak spójności treściowej pomiędzy uchwałami i mogą wprowadzać w błąd adresata tej regulacji, tym samym naruszają zasadę jasności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, jak również reguły redagowania tekstu prawnego określone w § 6 załącznika do rztp.

Należy podzielić ocenę wojewody, że powyższe naruszenie prawa jest istotne, bowiem nie można w demokratycznym państwie prawnym zaakceptować uchybień popełnionych w procesie stanowienia norm prawa wywołujących nieprawidłowości pomiędzy jednostkami redakcyjnymi aktu zmieniającego a aktu nowelizowanego. Takie działanie rady nie tylko nie stanowi skutecznego działania prawodawczego (nie odnosi skutku zmiany normy prawnej), ale może wprowadzać w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie ostatecznej treści przepisów aktu prawa miejscowego i prawidłowe zrekonstruowanie intencji prawodawcy.

Ustosunkowując się do zarzutu skargi kwestionującego § 2 ust. 7 uchwały LV/483/22 wskazać należy, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei jak wynika z § 4 pkt 1 rozporządzenia, będącego uszczegółowieniem wskazanej regulacji, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Ponadto do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Stosownie natomiast do art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Po przeanalizowaniu załącznika do MPZP, stwierdzić należy, że aktualnie są na nim zlokalizowane dwa tereny o symbolu a142KDx. Jakkolwiek ustalenia tekstowe dla tych terenów są tożsame, to sposób, w jaki określono symbol literowy i numer, nie pozwala na ich odróżnienie. Takie działanie rady w świetle przywołanej wyżej regulacji uznać należy za niedopuszczalne i naruszające zasady sporządzania planu. Podkreślić trzeba, że aktualne zapisy MPZP nie spełniają wymogów jednoznacznego i precyzyjnego określenia ustaleń dla terenów po wejściu w życie planu miejscowego. Sąd zwraca uwagę, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny powinny stanowić całość, dlatego postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne muszą umożliwiać jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego częścią tekstową. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że uchwała w sprawie planu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp oraz § 4 ust. 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 upzp (v. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 VII 2012 r., II SA/Wr 328/12 – publ. CBOSA).

Poza tym Sąd podziela ocenę wojewody, że oznaczenie na załączniku graficznym MPZP dwóch terenów tym samym symbolem literowym i numerem, będące działaniem wbrew regulacji art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp, może prowadzić do wystąpienia konfliktów przestrzennych, związanych z niemożnością jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu, co z kolei może prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności.

Zgodzić się również należy, że na skutek stwierdzenia przez wojewodę w rozstrzygnięciu nadzorczym z 15 XII 2022 r. nieważności załącznika nr 1 do uchwały LV/483/22 w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 14KDD, obecnie dla tego terenu obowiązują ustalenia przyjęte w MPZP. Podkreślić trzeba, że ustalenia tekstu MPZP wobec terenu oznaczonego symbolem a127KDP zawarte były w § 130 ust. 1, ust. 2 i ust. 4., które to rada w § 2 ust. 12 i ust. 13 uchwały LV/483/22 uchyliła. W związku z tą zmianą, załącznik graficzny MPZP zawiera teren oznaczony symbolem a127KDP, a jednocześnie wobec wykreślenia z § 130 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 MPZP tego symbolu, brak byłoby jakichkolwiek ustaleń dla tego terenu w części tekstowej MPZP.

Mając na uwadze wskazaną rozbieżność zasadnym jest wyeliminowanie z uchwały LV/483/22 zapisów uchylających ustalenia części tekstowej MPZP dotyczącej terenu o symbolu „a127KDP”, a tym samym przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Przeprowadzona ocena uchwały LV/483/22 pod względem zgodności z prawem, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 upzp, pozwoliła stwierdzić, że rada, uchwalając ją, naruszyła w sposób istotny zasady jej sporządzania.

W ocenie Sądu w powyższych okolicznościach wystąpiły podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały LV/483/22 w zakresie wskazanym w sentencji wyroku na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 VIII 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – dalej „ppsa”. Z uwagi na rodzaj i charakter naruszenia prawa taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia, a zarazem do zapewnienia skuteczności kontroli sądowoadministracyjnej.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa, uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł, stanowiące wynagrodzenie należne profesjonalnemu pełnomocnikowi.

Sprawę rozpoznano w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 ppsa.