



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2262

WYROK NR II SA/WR 502/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska – Wołyniak

Protokolant:

referent Emilia Witkowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 lutego 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prochowice
z dnia 28 lutego 2024 r. nr LXXXVII/432/2024
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
obszarów w obrębie 2 i 3 miasta Prochowice

I. stwierdza nieważność § 17 w zakresie przeznaczenia terenu 9MN wraz z odnoszącym się do tego przepisu fragmentem obszaru określonym w załączniku graficznym nr 7 jako 9MN w części, w jakiej wykracza poza granice obszaru objętego planem wyznaczonym załącznikiem nr 8 do uchwały z dnia 23 lutego 2022 r. Rady Miasta i Gminy Prochowice nr LIII/261/2022 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie 2 i 3 miasta Prochowice, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej do 1,1”, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. c, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%,” oraz § 18 ust. 2 pkt 1 lit. j zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 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 § 17 w zakresie regulacji odnoszących się do terenu 9MN, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%” oraz § 18 ust. 2 lit. j uchwały nr LXXXVII/432/2024 Rady Miasta i Gminy Prochowice z 28.02.2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie 2 i 3 miasta Prochowice, a także załącznika nr 7 do tej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9MN.

Formułując tej treści wnioski skargi jej autor zarzucił Radzie Miasta i Gminy Prochowice podjęcie:

- § 17 w zakresie regulacji odnoszących się do terenu 9MN uchwały, a także załącznika nr 7 do tej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9MN z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej: „u.p.z.p.”, polegającym na wprowadzeniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleń przekraczających obszar objęty planem, uprzednio określony w załączniku graficznym nr 8 do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego;

- § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie: „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%” oraz § 18 ust. 2 pkt 1 lit. j uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3a w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – dalej: ZTP, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.

Uzasadniając pierwszy z zarzutów skargi organ nadzoru wskazał, że w dniu 23.02.2022 r. Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła uchwałę nr LIII/261/2022 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie 2 i 3 miasta Prochowice. Powołując się na przepis art. 14 ust. 2 u.p.z.p., z którego wynika, że integralną częścią uchwały o przystąpieniu, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu skarżący wskazał, że określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie, organ nadzoru wskazał, że Rada, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu, tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym o przeznaczeniu gruntów. Odnosząc powyższe stanowisko do realiów rozpatrywanej sprawy organ nadzoru stwierdził, że na załączniku nr 7 do uchwały, w zakresie terenu 9MN ujęto w południowo-wschodnim fragmencie teren o wskazany, jako Lzr-RIIIa, odznaczony linią zieloną. Teren ten został wprowadzony do uchwały poza granicą terenu objętego uchwałą z 23.02.2022 r., co autor skargi zobrazował na porównaniu fragmentów załączników graficznych do obu uchwał. W konsekwencji przyjęto również w części tekstowej planu miejscowego regulacje odnoszące się do tego terenu. Teren, oznaczony jako Lzr-RIIIa został włączony w zakres terenu oznaczonego symbolem 9MN. Powyższe oznaczają, że naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalenia planu w granicach odmiennych - większych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu.

Uzasadniając drugi z zarzutów skargi Wojewoda wskazał, że zgodnie z § 18 ust. 1 uchwały: „Dla terenu oznaczonego symbolem 1U ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe - zabudowa usługowa z wyłączeniem usług handlu wielko powierzchniowego, usług edukacji, usług sportu i rekreacji, usług kultu religijnego; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) infrastruktura techniczna, b) drogi wewnętrzne.”. Z kolei w § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%” oraz § 18 ust. 2 pkt 1 lit. j uchwały Rada odniosła się do wymagań dla zabudowy mieszkaniowej: „2. Na terenach, o których mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia: 1) w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (...) d) dla zabudowy usługowej co najmniej 20% powierzchni działki budowlanej należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego, dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%, (...); j) liczba miejsc do parkowania na parkingach terenowych i wbudowanych dla zabudowy mieszkaniowej nie może być mniejsza niż 1 stanowisko na jedno mieszkanie w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ilości wynikającej z przepisów odrębnych;”. Wobec przywołanych

regulacji § 18 uchwały organ nadzoru stwierdził, że przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny. W § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%” oraz § 18 ust. 2 lit. j uchwały Rada wprowadziła ustalenia sprzeczne z przeznaczeniem dla terenu do którego odnosi się § 18 uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Prochowice wniósł o umorzenie postępowania ze względu na podjęcie w dniu 24.06.204 r. uchwały w przedmiocie uwzględnienia skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25.07.2002 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 30.08.2002 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: 05.03.2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; 09.04.2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; 27.10.2010 r., I OSK 73/10), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyroki NSA z: 05.06.2014 r., sygn. akt II OSK 117/13 i 20.12.2022 r., sygn. akt II OSK 2150/21) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Tak sprawowanej kontroli sądowej została poddana w niniejszej sprawie uchwała nr LXXXVII/432/2024 Rady Miasta i Gminy Prochowice z 28.02.2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie 2 i 3 miasta Prochowice – w zaskarżonej części, tj. § 17 w zakresie regulacji odnoszących się do terenu 9MN, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%”, § 18 ust. 2 lit. j oraz załącznika nr 7 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9MN.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania sprawy w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji Sąd wskazuje, że oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony 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 14.03.2018 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, poczynwszy 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: 25.05.2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 i 11.09.2008 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 obowiązującego (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.

Sąd podzielił zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – przez przepis § 17 uchwały - w zakresie przeznaczenia terenu 9MN wraz z odnoszącym się do tego terenu obszarem określonym w załączniku graficznym nr 7 do uchwały jako 9MN. Bezsprzecznie przy uchwaleniu zaskarżonej uchwały Rada naruszyła zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącą uchwalania planu w granicach tożsamyh do tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, a przez to naruszyła art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. Rada gminy w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak stanowi art. 14 ust. 2 u.p.z.p. integralną częścią takiej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego. Określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu obszar, wyznacza zatem terytorialny zakres regulacji planistycznych. Innymi słowy wyłącznie w odniesieniu do tego obszaru prowadzone są czynności planistyczne i opracowywany projekt lokalnych norm prawnych. Jedynie w odniesieniu do tego obszaru będą obowiązywać uchwalone przepisy prawa miejscowego. Obszar ten musi następnie odpowiadać rysunkowi planu, który zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego (zob. wyrok NSA z 25.05.2020 r., sygn. akt II OSK 3008/19). Reasumując, przepis art. 14 ust. 1 u.p.z.p. gwarantuje, że uchwała rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie będzie dotyczyła terenu, co do którego nie podjęto wcześniejszej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. W przypadku, gdy Rada gminy, tak jak w realiach rozpoznawanej sprawy, wykroczyła zakresem swoich regulacji poza granice obszaru objętego planem miejscowym, to tym samym dokonała ingerencji w sposób zagospodarowania terenów sąsiednich, które nie są objęte regulacjami uchwały.

W konsekwencji powyższego regulacja zaskarżonej uchwały, która wykracza poza teren objęty uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a ma to miejsce w przypadku § 17 w zakresie regulacji odnoszących się do terenu 9MN oraz załącznika nr 7 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9MN, stanowi naruszenie zasad i jest to naruszenie istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Tym niemniej Sąd uznał, że dla doprowadzenia do zgodności zaskarżonej uchwały ze wskazanymi zasadami wystarczającym będzie stwierdzenie nieważności § 17 uchwały - w zakresie przeznaczenia terenu 9MN wraz z odnoszącym się do tego przepisu fragmentem obszaru określonym w załączniku graficznym nr 7 do uchwały jako 9MN w części, w jakiej wykracza poza granice obszaru objętego planem wyznaczone załącznikiem nr 8 do uchwały z 23.02.2022 r. Rada Miasta i Gminy Prochowice nr LIII/261/2022 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie 2 i 3 miasta Prochowice.

Zarzucona w skardze wadliwość uchwały nie uzasadnia stwierdzenia nieważności § 17 w zakresie regulacji odnoszących się do terenów 9MN oraz załącznika nr 7 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9MN uchwały w całości. Wyeliminowanie wyłącznie wadliwych uregulowań planistycznych, które wykraczają poza granice obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu, umożliwi w pozostałym zakresie uregulowań § 17 uchwały dotyczących przeznaczenia terenu 9MN wraz z odnoszącym się do nich pozostałym obszarem określonym w załączniku graficznym nr 7 do uchwały jako 9MN, spełnienie celu, jakiemu służyć ma zaskarżony akt planistyczny. Tym samym w zakresie stwierdzania nieważności całego

przepisu § 17 w zakresie regulacji odnoszących się do terenu 9MN uchwały, a także załącznika nr 7 do tej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9MN, Sąd skargę w tej części oddalił.

Ustosunkowując się do drugiego z zarzutów skargi należy podzielić stanowisko organu nadzoru dotyczące zamieszczenia w zaskarżonej uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz określenia wskaźników zagospodarowania terenu. Zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego winna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wynika to z zasady określoności prawa, jak i z ZTP. Jedną z zasad określonych w ZTP jest obowiązek takiego redagowania przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143).

Zasadnie Wojewoda wykazał, że § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały, w zakresie, w jakim odnosi się do konieczności urządzenia dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30 % powierzchni działki budowlanej jako powierzchni biologicznie czynnej, a także § 18 ust. 2 pkt 1 lit. j uchwały, wymagający zapewnienia liczby miejsc do parkowania na parkingach terenowych i wbudowanych dla zabudowy mieszkaniowej nie mniejszej niż 1 stanowisko na jedno mieszkanie w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ilości wynikającej z przepisów odrębnych, pozostają w sprzeczności z regulacją zawartą w § 18 ust. 1 uchwały, mocą której Rada ustaliła dla terenu oznaczonego symbolem 1U przeznaczenie podstawowe w postaci: zabudowy usługowej z wyłączeniem usług handlu wielkopowierzchniowego, usługi edukacji, usługi sportu i rekreacji, usługi kultu religijnego (pkt 1), zaś jako przeznaczenie uzupełniające: infrastrukturę techniczną i drogi wewnętrzne (pkt 2).

Analiza treści § 18 ust. 1 i ust. 2 uchwały wskazuje jednak, że nie tylko zakwestionowany w skardze § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d we fragmencie: „dla zabudowy mieszkaniowej co najmniej 30%” oraz § 18 ust. 2 pkt 1 lit. j uchwały, nie spełniają warunku określoności prawa, prowadząc do powstania stanu, w którym nie istnieje możliwość wywiedzenia z tego przepisu jednoznacznej normy prawnej. Sąd stwierdza z urzędu, że wskaźniki i parametry zabudowy odnoszące się do zabudowy mieszkaniowej, nie zaś do przewidzianej w § 18 ust. 1 zabudowy usługowej, zostały uregulowane w § 18 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „dla zabudowy mieszkaniowej 1,1” oraz w § 18 ust. 2 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały, gdzie z kolei ustalono, że powierzchnia zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej nie może przekroczyć 50%. Wyeliminowanie również tych postanowień uchwały, pozwoli doprowadzić zaskarżony akt do stanu zgodnego z prawem i intencją lokalnego prawodawcy.

Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 w związku z art. 134 § 1 i art. 151 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I i pkt II sentencji wyroku.