



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 4886

WYROK NR II SA/WR 365/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 sierpnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)
Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 12 sierpnia 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy
z dnia 24 lutego 2025 r. nr XIII/161/25
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy - terenu
Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w rejonie ulicy Wrocławskiej

I. stwierdza nieważność § 12 ust. 6 wiersz 2 tabeli zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako - Organ Nadzoru - wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę nr XIII/161/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy terenu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w rejonie ulicy Wrocławskiej. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), skarżący wnosi o 1. stwierdzenie nieważności § 12 ust. 6 wiersz 2 tabeli uchwały nr XIII/161/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy - terenu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w rejonie ulicy Wrocławskiej, zwanej dalej „uchwałą”; 2. skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym; 3. zasądzenie kosztów postępowania od strony przeciwnej.

Wojewoda zarzuca Radzie Miejskiej Legnicy podjęcie § 12 ust. 6 wiersz 2 tabeli uchwały 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 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Skarga podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Legnicy, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W uzasadnieniu skarżący wskazał, że Rada Miejska Legnicy na sesji w dniu 24 lutego 2025 r., w związku z uchwałą nr V/48/24 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy - terenu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w rejonie ulicy Wrocławskiej oraz po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy, podjęła uchwałę nr XIII/161/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy - terenu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w rejonie ulicy Wrocławskiej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). W przepisie § 9 ust. 1 pkt 1 (tabela, wiersz 10) uchwały ustalono minimalną liczbę miejsc do parkowania rowerów jako 10/na 100 łóżek. Jednocześnie w przepisie § 12 ust. 6 (tabela, wiersz 2) określono dla szpitali minimalną liczbę miejsc postojowych dla rowerów jako 5/na 100 łóżek. W ocenie organu nadzoru, regulacje § 9 ust. 1 pkt 1 (tabela, wiersz 10) i § 12 ust. 6 (tabela, wiersz 2) są ze sobą sprzeczne. Dla adresatów przedmiotowego planu miejscowego zapisy w zakresie minimalnej liczby miejsc postojowych dla rowerów w odniesieniu do szpitali są niejasne. Z treści planu (nawet przy zastosowaniu reguł wykładni) zarówno inwestor zamierzający realizować inwestycję budowlaną wraz z miejscami postojowymi dla rowerów na tym terenie, jak i organ udzielający pozwoleń na budowę nie jest w sposób jednoznaczny stwierdzić czy minimalna liczba miejsc postojowych dla rowerów w odniesieniu do szpitali wynosi 5 czy 10 na 100 łóżek. Należy wskazać, że przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418) nakładają na organ architektoniczno - budowlany obowiązek sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z postanowieniami

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji gdy, na przykład, inwestor w projekcie zagospodarowania terenu ustali liczbę miejsc postojowych dla rowerów na 8/100 łózek, organ architektoniczno-budowlany nie będzie w stanie jednoznacznie stwierdzić czy projekt budowlany jest zgodny w tym zakresie z postanowieniami planu miejscowego. Należy wskazać, że taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. 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 prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). Wskazywał on ponadto jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowany fragment uchwały nie spełnia tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego. Wyjaśniając zarzut naruszenia § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, należy wskazać, że zgodnie z treścią § 6 Zasad 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 Zasad techniki prawodawczej, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 433/20), Sąd ten zwrócił uwagę, że: „Zawarcie bowiem 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. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. (...). Tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie. 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.) ... „W toku postępowania nadzorczego, Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy w piśmie z dnia 2 kwietnia 2025 r. wyjaśnił, że „Wskaźnik zapisany w § 12 ust. 6 odnosi się do minimalnej liczby miejsc postojowych dla rowerów i jest on określony w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy, przyjętym uchwałą nr XLIV/425/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 stycznia 2002 r. (uchwała nr LX/668/23 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 września 2023 r. - tekst jednolity) w: „2.10.5. Kierunki kształtowania sieci dróg dla rowerów i szlaków rowerowych oraz infrastruktury ruchu pieszego” i jest on wskaźnikiem minimalnym dla tego typu kategorii obiektów (min. 5 miejsc na 100 łózek). Jest to minimalny wskaźnik, czyli do-puszczony jest również wskaźnik 10 miejsc na 100 łózek. W związku z powyższym zapis z § 12 ust. 6, lp. 2 z tabeli, należy uznać za zbędny. Ustalone w § 9 ust. 1 pkt. 1 zwiększenie wskaźnika stanowisk dla rowerów do minimum 10 na 100 łózek, jest zasadne i wynika z analizy potrzeb osób korzystających z usług szpitala oraz zauważalnego wzrostu mobilności rowerowej mieszkańców miasta Legnicy (i okolic). Dowód: pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 2 kwietnia 2025 r., znak. PAB.6722.3.2025.V. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy wynika więc, że intencją lokalnego prawodawcy było aby minimalna liczba stanowisk dla rowerów wynosiła 10/100 łózek. Niemniej, brzmienie przepisów § 9 ust. 1 pkt 1 (tabela, wiersz 10) i § 12 ust. 6 (tabela, wiersz 2) uchwały, w ocenie organu nadzoru, jest sprzeczne ze sobą i powoduje dezinformację u adresatów planu w zakresie minimalnej liczby stanowisk dla rowerów w odniesieniu do szpitali. Mając na uwadze

powyższe wyjaśnienia oraz cel przywrócenia stanu zgodnego z prawem, za uzasadniony i wystarczający należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności przepisu § 12 ust. 6 wiersz 2 tabeli uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli adresatom normy prawnej ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł jej uwzględnienie w całości. Jednocześnie organ wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym. W uzasadnieniu wskazano, że fatycznie w uchwale znalazły się dwa wykluczające się przepisy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny - działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) - obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza, następnie zaś, zależnie od tej oceny, orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały trzeba przede wszystkim podkreślić, że „przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródeł prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być nimi sprzeczne.

Z kolei należy przypomnieć, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Następnie trzeba powiedzieć, że zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego zadania, uprawnienia, a także nadzór nad samorządem zostały ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.), w art. 163-172. Ustawa zasadnicza nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja RP poddaje działalność samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności nadzorowi, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru stanowi zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami. Przesłanki sprawowania nadzoru i wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały nadto w ustawie o samorządzie gminnym, w rozdziale 10, zatytułowanym „nadzór nad działalnością gminną” która w art. 85 stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ponadto, jak określa art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Brzmienie przytoczonych przepisów wskazuje, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) została przekazana wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem, czyli kryterium legalności. Organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jak dalej wskazał ustawodawca w art. 91 ust. 1 ustawy, o braku legalności uchwały orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4).

Wojewoda Dolnośląski wywiódł skargę na uchwałę w trybie art. 93 ust. 1 przytoczonej wcześniej u.s.g. Przewidziane powołanym przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu wojewoda, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały (w całości czy też części) musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. Uchwała planistyczna musi być spójna w zakresie treści uchwały i załącznika graficznego. Biorąc zatem pod uwagę, że sam rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób je dookreślając i uzupełniając (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 747/12, CBOSA). W przypadku zaskarżenia uchwały planistycznej istotna jest treść art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje istotne naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wobec tego

oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie przywołanego art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Dalej trzeba powiedzieć, że tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p.; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 przepisy rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587; rozporządzenie wykonawcze). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa. Dalej trzeba powiedzieć, że tryb sporządzania planu miejscowego określono w art. 17 u.p.z.p. 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 XIII/161/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy terenu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w rejonie ulicy Wrocławskiej.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania sprawy w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji Sąd wskazuje, że za istotne naruszenie prawa, 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. Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach, przywołanego wcześniej, 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 stanowionych 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 Ziemińskiego, 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. W kwestionowanej uchwale organ stanowiący gminy w § 12 ust. 6 wiersz 2 tabeli, umieszczonym w rozdziale 9, kształtującym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, określającej wskaźniki miejsc postojowych dla rowerów, odnośnie do szpitali wskaźnik ten określił na „5” (stanowisk) na 100 łóżek, podczas gdy z kolei w § 9 ust. 1 pkt 1, zawartym w rozdziale 6, kształtującym zasady zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu minimalna liczba miejsc do parkowania rowerów została wskazana na 10 stanowisk/ 100 łóżek. Takie unormowania nie mogą ostać się w obrocie prawnym, z uwagi na ich wzajemną sprzeczność i istotne naruszenie zasad popranej legislacji, a co za tym idzie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, czyli zawartych w nim ustaleń.

Jednocześnie można dodać, że w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru pozyskał wyjaśnienia organu wykonawczego gminy, który w piśmie z dnia 2 kwietnia 2025 r. wskazał, że „zawarte w § 9 ust. 1 pkt 1 wskaźnik 10 rowerów na 100 łóżek jest prawidłowy i wynika z analizy potrzeb osób korzystających ze szpitala, stąd unormowanie zawarte w § 12 ust. 6 wiersz 2 tabeli należy uznać za zbędne.

Jak wyjaśniano już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zawarcie w planie miejscowym regulacji, które są ze sobą sprzeczne - co nie jest w niniejszej sprawie sporne - skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było jednoznaczne odczytanie intencji uchwałodawcy. 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 (wyr. tut. Sądu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 433/20, internetowa baza CBOSA. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, w całości podziela prezentowane stanowisko.

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

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.