



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 2684

WYROK NR II SA/WR 646/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina
z dnia 23 kwietnia 2024 r. nr LXXIII/931/24
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego GĘBCZYCE - BIAŁY
KOŚCIÓŁ - obszar A

I. stwierdza nieważność § 29 ust. 4 zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej Wojewoda, skarżący) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr LXXIII/931/24 Rady Miejskiej w Strzelinie (dalej także jako Rada, organ) z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Głębczyce – Biały Kościół – obszar A (dalej uchwała, plan miejscowy).

Zastrzeżenia Wojewody wywołał § 29 ust. 4 miejscowego planu w brzmieniu: ustala się stosowanie pokryć dachowych z dachówki lub z materiału imitującego pokrycie dachówką, w matowym kolorze ceglastym. Jak wskazał Wojewoda, przepis ten sprzeczny jest z przepisem zawartym w § 29 ust. 3 pkt 6 planu: nie ustala się szczególnych wymagań w zakresie form dachów i rodzajów ich pokrycia.

Zdaniem Wojewody § 29 ust. 4 planu uchwalono z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), dalej u.p.z.p. w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda przywołał stosowne przepisy prawne oraz sprecyzował dostrzeżoną sprzeczność. Oceniał, sięgając do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, sądowoadministracyjnego oraz doktryny prawa, że taki stan narusza zasady konstytucyjne (precyzyjność, przejrzystość prawa). Wojewoda wskazał wyjaśnienie organu gminy zawarte w korespondencji potwierdzające zbędność ustalenia zawartego w § 29 ust. 4 miejscowego planu. Tym samym za prawidłowe należy uznać regulacje § 29 ust. 3 pkt 6 uchwały planistycznej z jednoczesną zbędnością § 29 ust. 4.

Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu planu miejscowego, rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy zgodziła się z jej zasadnością.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd orzekał na posiedzeniu niejawnym, uwzględnił skargę, ponieważ doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu.

Jak stanowi 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 ze zm.), dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Głębczyce – Biały Kościół – obszar A.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności.

Nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest kwalifikowanym naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 części. Tak więc nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego, przy czym ustawodawca stawia wymóg kwalifikowanego – istotnego – naruszenia zarówno wobec zasad, jak i trybu.

Do uznania trafności złożonej skargi będzie mogło dojść w następstwie tego, gdy Sąd uzna, że w procedurze planistycznej istotnie naruszono zasady sporządzania planu miejscowego lub też istotnie naruszono tryb sporządzania planu.

Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. W piśmiennictwie prawniczym dekodującym istotę semantyczną zasady sporządzania planu, w pojęciu zasady akcentuje się kierunkową, ogólną, fundamentalną, ważną, istotną dla sporządzenia planu treść – to w związku z tym

każde naruszenie – ale właśnie tej fundamentalnej, tzw. zasadniczej treści, czyli zasady sporządzenia planu – skutkuje stwierdzeniem nieważności planu (Iwona Niżnik-Dobosz (w:) Zofia Duniewska (red.), Małgorzata Stahl (red.) *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo. Praktyka*, Warszawa 2012, s. 411). Systematyzacja orzecznictwa sądowego prowadzi do wniosku, że przykładowymi postaciami naruszeń zasad sporządzania planu są: przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, sporządzenie planu miejscowego w nieprawidłowej skali, przyjęcie w planie miejscowym ustaleń niezgodnych z treścią studium, postanowienia uchwały dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową na terenach leśnych (zob. Igor Zachariasz (w:) Hubert Izdebski (red.), Igor Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 330). Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 124/21). Egzemplifikacyjne przejawy naruszenia trybu to brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1900/08), czy zaniechanie poinformowania społeczeństwa danej miejscowości o wszczęciu procedury planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., sygn. akt II SA/Bk 381/07).

Wojewoda Dolnośląski zanegował przepis planu z powodu naruszenia zasad prawidłowej legislacji widzianych w ten sposób, że przepisy prawne nie powinny sobie wzajemnie zaprzeczać, czy formułować treści konkurujących. Z taką sytuacją bez wątpienia mamy do czynienia w kontrolowanej sprawie. § 29 ust. 4 jak i § 28 ust. 3 pkt 6 umieszczone są w rozdziale 3 uchwały pt. Ustalenia szczegółowe. Pierwszy z przywołanych przepisów wskazuje na stosowanie pokryć dachowych o określonych cechach (z dachówki lub materiału imitującego dachówkę, kolor matowy ceglasty), natomiast drugi powołany przepis stanowi, że nie ustala się szczegółowych wymagań wobec form dachów i ich pokrycia. W konsekwencji adresat aktu nie będzie mógł logicznie odczytać woli prawodawcy, która została wyrażona poprzez wykluczające się przepisy: najpierw wykluczające normowanie formy dachu, a następnie wskazujące taką formę.

Zważywszy kompleksowe brzmienie uchwały planistycznej, jak i intencję organu gminy wskazaną w korespondencji z Wojewodą i Sądem, do usunięcia wskazanej wadliwości doprowadzi eliminacja z zaskarżonej uchwały § 29 ust. 4. Adresat planu uzyska wtedy logiczną wiedzę, że prawodawca miejscowy nie ustalił szczególnych wymagań w zakresie form dachów i rodzajów ich pokrycia.

Z przedstawionych powodów na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględnił skargę Wojewody Dolnośląskiego orzekając jak w sentencji, i kasując z obrotu prawnego kwestionowany przepis planu miejscowego. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p. p. s. a. w związku z art. 205 § 2 p. p. s. a.