



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 774

### WYROK NR II SA/WR 625/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński  
(spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 lipca 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Lubań

z dnia 30 maja 2023 r., nr LXXIV/433/2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubań

**I. stwierdza nieważność § 6 ust. 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW”;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LXXIV/433/2023 Rady Miasta Lubań z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubań i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że w toku badania legalności uchwały stwierdził podjęcie § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3a w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm., dalej u.p.z.p.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zw. dalej rozporządzeniem), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.

Wojewoda wyjaśnił, że w ustaleniach ogólnych zaskarżonej uchwały, w jej § 6 ust. 13 pkt 2, umieszczony został, w zasadach lokalizacji i kształtowania urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (OZE) zapis, zgodnie z którym: „na terenach oznaczonych symbolami 4.1MN - 4.15MN, 5.1MNW - 5.10MNW, 2.1MN-U - 2.5MN-U, 3.1MN-U - 3.6MN-U, jak też na terenach 1.1U-PP i 1.2U-PP, 2.1U-PP - 2.3U-PP, 3U-PP, 1U-P-KO, 1IC i 1UZ, dopuszcza się lokalizację elektrowni wiatrowych o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW; na pozostałych terenach w obszarze planu wyklucza się lokalizację elektrowni wiatrowych;”.

Równocześnie we wcześniejszych ustaleniach ogólnych, tj. w § 6 ust. 10 pkt 6 lit. a uchwały Rada Miasta wykluczyła lokalizację elektrowni wiatrowych o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW. Również w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań, przyjętym uchwałą nr XIV/114/1999 Rady Miejskiej w Lubaniu z dnia 30 listopada 1999 r., na str. 147 zapisano, że: „Moc elektrowni wiatrowych nie może przekroczyć 10 kW.”.

Wobec powyższego – zdaniem Wojewody - stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest wewnętrznie sprzeczny i narusza zasady konstytucyjne obligujące lokalnego prawodawcę do tworzenia aktów prawa miejscowego w sposób precyzyjny, przejrzysty, zrozumiały i koherentny.

Nadto Wojewoda wyjaśnił, że w toku postępowania nadzorczego, na skutek skierowanego do Rady Miasta Lubań zapytania wyjaśniono, że § 6 ust. 13 pkt 2 uchwały, dopuszczając lokalizację elektrowni wiatrowych o mocy zainstalowania większej niż 10kW jest omyłką pisarską, która „powstała na końcowym etapie przygotowywania dokumentu do uchwalenia i konwersji między formatami dokumentów przed przekazaniem projektu Radnym do uchwalenia, (kiedy to w zapisie § 6 ust 13 pkt 2 została pominięta partykuła „nie”).” Tym samym należy uznać, za prawidłowe regulacje § 6 ust. 10 pkt 6 lit a. uchwały oraz zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań, ograniczające moc zainstalowanej instalacji do nie większej niż 10kW.

Wobec zatem oświadczenia Rady Miasta Lubań oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, Wojewoda wskazał, że wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW” uchwały należy uznać za zasadny. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli bowiem jej adresatom ustalić intencję lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Lubań wniosła o jej odrzucenie w całości i sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej, a nadto zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

W ocenie organu kwestionowany § 6 ust. 13 pkt 2 uchwały we fragmencie: „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW” wynika z oczywistej omyłki pisarskiej polegającej na braku partykuły „nie”, co wyjaśniono w toku postępowania nadzorczego. Tym samym § 6 ust. 13 pkt 2 miał brzmieć następująco: „o mocy zainstalowanej nie większej niż 10 kW”. Po wprowadzeniu brakującej partykuły „nie” do treści zapisu § 6 ust. 13 pkt 2 nastąpiłaby likwidacja wewnętrznej sprzeczności w treści uchwały.

Rada wyjaśniła też, że w § 6 ust. 10 pkt 6 lit. a uchwały wykluczyła lokalizację elektrowni wiatrowych o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW. Niniejsza regulacja w kontekście zapisów Studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań nie pozwala na dowolne zastosowanie kwestionowanego § 6 ust. 13 pkt 2 i dowolność interpretacji zapisów zaskarżonej uchwały.

W związku z powyższym organ podtrzymał stanowisko, że zaskarżona regulacja stanowi oczywistą omyłkę pisarską.

W piśmie procesowym z dnia 6 listopada 2023 r. pełnomocnik skarżącej strony podtrzymał wnioski i zarzuty zawarte w skardze oraz wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym. Wskazano przy tym, że § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW” stanowi merytoryczną ingerencję w treść uchwały i nie może w żaden sposób zostać uznany za błąd techniczny, omyłkę pisarską.

### **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 podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczyć poza jakiekolwiek 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 nr LXXIV/433/2023 Rady Miasta Lubań z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubań.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW” 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, w której zakwestionowany § 6 ust. 13 pkt 2 – zgodnie już z jego literalnym brzmieniem – dopuszcza na terenach oznaczonych symbolami 4.1MN - 4.15MN, 5.1MNW - 5.10MNW, 2.1MN-U - 2.5MN-U, 3.1MN-U - 3.6MN-U, jak też na terenach 1.1U-PP i 1.2U-PP, 2.1U-PP - 2.3U-PP, 3U-PP, 1U-P-KO, 1IC i 1UZ, lokalizację elektrowni wiatrowych o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW. Niniejsza regulacja jest zaś sprzeczna z brzmieniem § 6 ust. 10 pkt 6 lit. a uchwały, który w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wyklucza lokalizację elektrowni wiatrowych o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW. Również w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań, przyjętym uchwałą nr XIV/114/1999 Rady Miejskiej w Lubaniu z dnia 30 listopada 1999 r., wskazano, że „Moc elektrowni wiatrowych nie może przekroczyć 10 kW.”. Niniejsze ograniczenie co do lokalizacji elektrowni wiatrowych odpowiada także woli lokalnego prawodawcy, a wynika to z treści udzielonej odpowiedzi na skargę. Zasadnie więc zauważył Wojewoda, że zakwestionowany przez niego przepis w podanym fragmencie prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadza brak jasności co do przyjętych rozwiązań planistycznych w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych. Tymczasem 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.

Wbrew zatem stanowisku Rady, zakwestionowany przez Wojewodę § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW”, nie może zostać uznany za oczywistą omyłkę, gdyż postanowienia planu miejscowego, jako że kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania własności nieruchomości nie mogą budzić wątpliwości w zakresie wykładni zwłaszcza, że na podstawie zapisów planu mogą być wydawane np. decyzje udzielające pozwoleń na budowę. Nadto trzeba pamiętać, że przepisy planistyczne należy tak interpretować, aby tworzyły spójną oraz logiczną i systemową całość.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 6 ust. 13 pkt 2 we fragmencie „o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW”, 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.).