



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 grudnia 2016 r.

Poz. 8301

**WYROK NR IV SA/PO 457/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 20 października 2016 r.

**w sprawie "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon ulic: T. Kościuszki i Jana Pawła II w Ostrzeszowie"**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 457/16

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędziowie WSA Donata Starosta (spr.)

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 października 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Ostrzeszów

z dnia 21 września 2015 r. nr XI/66/2015

w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon ulic: T. Kościuszki i Jana Pawła II w Ostrzeszowie”

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Miasta Ostrzeszów na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 złotych (czteryście osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 457/16

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 26 kwietnia 2016 r. Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na Nr XI/66/2015 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 21 września 2015 roku w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon ulic: T. Kościuszki i Jana Pawła II w Ostrzeszowie” (zwaną dalej jako „zaskarżona uchwała”) wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.; zwanej dalej jako „u.p.z.p.”) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zdefiniowano wskaźnik intensywności zabudowy jako „ wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki budowlanej; na której lokalizowana jest zabudowa, co stanowi niedozwoloną modyfikację definicji ustawowej.

W ocenie Wojewody organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdził, że w zaskarżonej uchwale dla terenów oznaczonych symbolami „1MN”, „1MNU”, „2MNU”, „3MNU” i „1U” w § 20 ust. 2 pkt 1 lit. b, § 21 ust. 2 pkt 1 lit. c, § 22 ust. 2 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały, zamiast wymaganej przepisami ustawy intensywności zabudowy ustalono minimalne oraz maksymalne „wskaźniki wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, czym naruszono przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Powyższe w ocenie Wojewody stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska podzieliła argumentację Wojewody i wniosła o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 – zwanej dalej jako "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. W takiej sytuacji może jedynie zaskarżyć wadliwy akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, 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 istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 – zwanej dalej jako "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 2010, s. 312-317 a także wyroki NSA z 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07, z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08, z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej Ostrzeszów Nr XI/66/2015 z dnia 21 września 2015 roku w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon ulic: T. Kościuszki i Jana Pawła II w Ostrzeszowie”.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), zatem należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Oceny, czy zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie: "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których uwzględnienie stanowi przesłankę materialnoprawną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, oraz z 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Skoro pojęcie naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – to w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908; zwanego dalej jako "z.t.p."), w szczególności z tymi, które określane są w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). O ile stosowanie powyższego rozporządzenia przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego budzi spory nie tylko w doktrynie ale również w orzecznictwie, to jednakże nie przesądzając obowiązku stosowania tego rozporządzenia przez prawodawcę lokalnego można uznać, iż niektóre wynikające z Zasad techniki prawodawczej reguły mają charakter uniwersalny, którym powinien odpowiadać każdy przepis prawa.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 27 października 2009 r., II SA/Bd 688/09 ([orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) "Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość". Zdaniem Sądu naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

Stosownie do § 149 z.t.p. w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w

akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w akcie prawa miejscowego, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Modyfikacja pojęć ustawowych może doprowadzić do naruszenia zasad prawidłowej legislacji. Zasada ta zakazuje wprowadzania do systemu prawa na poziomie prawa miejscowego rozwiązań, których możliwość zrealizowania nasuwa poważne wątpliwości, co może również wpływać na trudności w interpretacji tych przepisów, powodując niedopuszczalną – w kontekście zasady dobrej legislacji – niejasność legislacyjną. Zasada poprawnej legislacji zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stosowania (tak NSA w wyroku z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z przywołanej zasady wynikają m.in. dyrektywy precyzji tekstu prawnego i jego komunikatywności dla adresatów, które wiążą się z realizacją zasady określoności przepisów prawnych. Ta ostatnia zasada stanowi zaś jeden z elementów składających się na zasadę państwa prawnego sformułowaną w art. 2 Konstytucji. Zarówno na tle zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji, wykluczone jest ustanawianie przepisów pozbawionych dostatecznego stopnia precyzji (por. NSA w wyroku z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 2570/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wymóg określoności prawa odnosi się do relacji pomiędzy państwem, a obywatelami będącymi adresatami danej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej przejrzystości i czytelności. Na prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Istota zasady określoności przepisów prawa sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych (wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, OTK ZU 2010, nr 3, poz. 23).

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że jednym z takich elementów jest ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wymieniając ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazał jednocześnie, że wskaźnik intensywności zabudowy stanowi wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Tymczasem Rada Miejska w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy jako wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki budowlanej, na której zlokalizowana jest zabudowa. Już wstępna analiza regulacji zawartej w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały pozwala zauważyć, że definicja pojęcia powierzchni zabudowy jakim posłużyła się Rada Gminy jest pojęciem węższym, aniżeli pojęcie intensywności zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., bowiem Rada Gminy zawężyła omawiany wskaźnik jedynie do budynków, wyłączając spod ustaleń planu w tym zakresie innego rodzaju zabudowę. Jednakże ustawodawca obligatoryjnym elementem miejscowego planu miejscowego uczynił wskaźnik intensywności zabudowy rozumiany jako powierzchni całkowitej zabudowy, do powierzchni działki budowlanej, a nie powierzchni zabudowy budynkami. Uchybienie to jest o tyle istotne, że Rada Gminy w kolejnych przepisach zaskarżonej uchwały zamiast maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dokonała ustaleń wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.

W ocenie Sądu stwierdzone uchybienia w sposób istotny ingeruje w pozostałą część zaskarżonej uchwały. W konsekwencji bowiem w przepisach § 20 ust. 2 pkt 1 lit. b, § 21 ust. 2 pkt 1 lit. c, § 22 ust. 2 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały Rada Gminy w sposób wadliwy dokonała bowiem ustaleń omawianego parametrów dla terenów oznaczonych symbolami 1MN", „1MNU", „2MNU" „3MNU" i „1U". Wylimitowanie wskazanych powyżej elementów zaskarżonej uchwały w ocenie Sądu dezintegruje

postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości.

Brak któregośkolwiek z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności (A. Kosicki [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), LEX/el., wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293).

Z tych też względów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania w pkt 2 wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 p.p.s.a., uwzględniając kwotę stanowiącą równowartość wynagrodzenia pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 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 2015 r. poz. 1804).

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA  
(-) Donata Starosta (spr.)

Sędzia WSA  
(-) Tomasz Grossmann