

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 492/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Maciej Busz
	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)
Asesor sądowy		WSA Sebastian Michalski

Protokolant sekr. sąd. Iwona Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 września 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Buk
z dnia 29 sierpnia 2023 r. nr LV/488/2023
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego
w Niepruszewie przy drodze powiatowej nr 2500P - etap A

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 13 pkt 4;
2. zasądza od Miasta i Gminy Buk na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołńska-Motela
Specjalista



Wyrok z dnia 25.09.2024 r.
~~Postanowienie~~
sygn. akt IV SA/Po 492/24 jest prawomocny(e)
od dnia 30.10.2024 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Wielkopolski (dalej również: Wojewoda; skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika procesowego (radcę prawnego), w skardze przekazanej Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu przez Radę Miasta i Gminy Buk (dalej również: Rada; organ) w dniu 10 czerwca 2024 r., zaskarżył uchwałę Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 29 sierpnia 2023 r. nr LV/488/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Niepruszewie przy drodze powiatowej nr 2500P-etap A, w części, tj. w zakresie § 13 pkt 4 tej uchwały.

Wojewoda wniósł (pkt 1 skargi) o stwierdzenie nieważności tej uchwały w zaskarżonej części, tj. w zakresie § 13 pkt 4 ze względu na istotne naruszenie prawa. Ponadto skarżący wniósł (pkt 2 skargi) o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podał, że zaskarżona uchwała została przekazana organowi nadzoru w dniu 6 września 2023 r., a jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, 572, 1463 i 1688) - dalej: u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977, 1506, 1597 i 1688) - dalej: u.p.z.p.

Skarżący wyjaśnił, że w wyniku analizy uchwały w zakresie zgodności z ustawą (w brzmieniu obowiązującym w dniu 29 sierpnia 2023 r.) w odniesieniu do zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdził, że w § 13 pkt 4 uchwały w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustalono „zakaz lokalizacji nowych zjazdów z terenów P-U na teren drogi powiatowej 2500P”.

W ocenie Wojewody wprowadzenie do planu miejscowego tych regulacji stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 i art.4 ust.1 oraz art.14 ust.1 u.p.z.p. Skarżący zauważył, że kwestie związane z budową i przebudową zjazdów uregulują przepisy art. 29 ust. 1-6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 320) - dalej: u.d.p. Wojewoda argumentował, że decyzja administracyjna (zezwolenie na

lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego (w tym względzie wskazał na art. 29 ust. 3 u.d.p.). W jego ocenie, postanowienia prawa miejscowego, które zakazują realizacji nowych zjazdów, stoją w sprzeczności z brzmieniem przepisów ustawy o drogach publicznych. Skoro bowiem kwestie kompetencji i formy działania w zakresie budowy i przebudowy zjazdów zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w sposób wtórny w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego – w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego.

Odwołując się do stanowiska orzecznictwa, Wojewoda stwierdził, że związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

W konsekwencji Wojewoda stwierdził, że Rada, wprowadzając do treści planu miejscowego przedmiotowe regulacje, wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej, a tym samym naruszyła zasadę działania w granicach i na podstawie prawa, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Wojewoda podniósł również, że ze względu na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części i dlatego na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. wnosi o to do Sądu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Buk, wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Sąd miał na uwadze, że skargę wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

W świetle art. 91 ust. 1 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, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy jego zdaniem 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. np.: wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 320/05 i postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r. sygn. akt I OSK 572/05 - dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie nie orzekł o nieważności kwestionowanej obecnie uchwały, wobec czego był władny ją zaskarżyć później w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g.

W następnej kolejności należy zaznaczyć, że 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 dnia 14 marca 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 dnia: 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 i 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08 - dostępne jw.). 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 obowiązkowo (ust. 2) oraz w zależności od potrzeb (ust. 3).

Dodać jeszcze należy, że w świetle 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) - 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 zasadniczo bada zaskarżoną uchwałę w granicach sprawy wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia, który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu, przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowej była w niniejszej sprawie uchwała Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 29 sierpnia 2023 r. nr LV/488/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Niepruszewie przy drodze powiatowej nr 2500P-etap A.

Zgodnie z § 13 pkt 4 tej uchwały : ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej : zakaz lokalizacji nowych zjazdów z terenów P-U na terenie drogi powiatowej 2500P.

Sąd podziela stanowisko skarżącego, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w stosunku do kwestii dotyczących ustalenia zakazu realizacji nowych zjazdów, o których mowa w zakwestionowanym przepisie § 13 pkt 4 planu miejscowego.

Jak już wspomniano, przedmiotowa uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie w tejże części - i w tym też zakresie została ona poddana kontroli Sądu z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem i zakresem zaskarżenia.

Nie ulega wątpliwości, że kwestionowana uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem

prawa miejscowego, co wynika wyraźnie w treści przepisu art. 14 ust. 8 u.p.z.p. (aktualnie: Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.). Należy zatem do kategorii aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Przy czym należy wyjaśnić, że Sąd w dalszej części uzasadnienia odnosi się do przepisów tej ustawy – jako wzorca kontroli – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zakwestionowanej uchwały.

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy 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 "procedurą planistyczną") – 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 dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 i 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, dostępne jw.). W świetle art. 28 ust. u.p.z.p. naruszenie prawa musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (patrz np. wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r. sygn. akt II OSK 1874/18, dostępny jw.).

Skoro zaś miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu "zasad sporządzania planu miejscowego" mieszczą

się również – obok wcześniej wskazanych szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1189/18 i 14 września 2023 r. sygn. akt IV SA/Po 459/23, dostępne jw.).

Trzeba jeszcze dla porządku wyjaśnić, że zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. Niemniej jednak wcześniej omówiony art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi przepis *lex specialis* względem art. 91 ust. 1 u.s.g. (patrz: wyrok NSA z dnia 18 listopada 2020 r. sygn. akt II OSK 3745/18, dostępny jw.).

Idąc dalej, Sąd podkreśla, że opowiada się za poglądem, iż umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących kwestii, które są uregulowane przepisami innych aktów powszechnie obowiązujących (ustaw i rozporządzeń), stanowi naruszenie prawa, mające charakter istotny. Należy przy tym podkreślić, że uregulowana w § 13 pkt 4 zaskarżonej uchwały kwestia nie wymaga uregulowania w planach miejscowych, gdyż – jak trafnie zauważył Wojewoda – znajduje swoje unormowanie w przepisach ustawy o drogach publicznych. Dodać należy, że dalsze uszczegółowienie tych zagadnień znajduje się w rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych.

Rozwijając ten wątek, Sąd wyjaśnia, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy co do zasady należy do zadań własnych gminy. Gmina posiada samodzielność w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów, czyli tzw. władztwo planistyczne. Obejmuje ono również wprowadzanie w uzasadnionych prawnie przypadkach ograniczeń, a nawet zakazów lokalizowania zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który stanowi podstawowe narzędzie realizacji tegoż władztwa, co wynika z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym. Władztwo to nie jest bowiem nieograniczone,

gdyż gmina wykonuje zadania publiczne, działając na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 2 marca 2021 r. sygn. akt II OSK 1174/19, dostępny jw.).

Z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogów, o których w tych przepisach, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa ludzi i mienia, na które wskazuje art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. Stąd też nie ma podstaw do kwestionowania uprawnienia rady gminy do określenia w planie miejscowym zasad komunikacyjnego powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym systemem drogowym. W tym zakresie, w określonych uwarunkowaniach nie można również a limine wykluczyć dopuszczalności wprowadzenia nakazów i zakazów dotyczących skomunikowania terenów poprzez istniejące lub przyszłe (przewidziane do realizacji) zjazdy z drogi publicznej. Niemniej jednak, jak już wspomniano, przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą modyfikować przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych obowiązujących w czasie uchwalania miejscowego planu. Tego rodzaju modyfikacja wychodzi bowiem poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie: Dz.U. z 2024 r., poz. 320 [przepis w brzmieniu obowiązującym również w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały]) budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. W ust. 4 tego artykułu określono również przesłanki, na podstawie których zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Z kolei w art. 4 pkt 8 u.d.p. zawarto definicję zjazdu. Z powyższego wynika, że ustawowo uregulowana została kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną, która jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej.

Wobec powyższego, w przepisach planu miejscowego nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie (tak NSA w wyroku z dnia 29 marca 2022 r. sygn. akt II OSK 981/21, dostępny jw.). Innymi słowy, przepis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawierający zakaz budowy nowych zjazdów jest sprzeczny z art. 29 ust. 1 u.d.p. (tak NSA w wyroku z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt II OSK 3276/14, dostępnym jw.). Narusza to kompetencję zarządcy drogi do wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdu z drogi publicznej, o których mowa w art. 29 ust. 1 u.d.p. (patrz: wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2097/15, dostępny jw.).

Kwestie związane z realizacją zjazdów z dróg publicznych, w sposób kompleksowy ustawodawca uregulował w przepisach ustawy o drogach publicznych, jak i we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1518).

Skoro zaś omawiane zagadnienia zostały w niezbędnym zakresie unormowane w ustawie i rozporządzeniu wykonawczym, to oznacza, że prawodawca lokalny nie posiada już w tym zakresie kompetencji normotwórczej.

Przypomnieć jeszcze należy, że zgodnie z § 5 w zw. z § 143 (załącznika) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) - dalej również: ZTP przepisy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tym aktem prawnym. Stosownie zaś do § 118 Zasad techniki prawodawczej, w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W myśl § 135 ZTP w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. Zgodnie zaś z § 143 ZTP wskazane przepisy stosuje się również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecnictwie ugruntowany jest też pogląd, zgodnie z którym powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy uchwałodawcze, jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w

obowiązującej ustawie (rozporządzeniu). Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, a modyfikacja niedopuszczalna bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Jest to również dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony – a tym bardziej zmodyfikowany – przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono (zmodyfikowano), co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, dostępny jw.).

Z tych wszystkich powodów Sąd uznał zasadność stanowiska Wojewody co do niedopuszczalności wprowadzenia w § 13 pkt 4 planu miejscowego zakazu lokalizacji (a zatem wykluczenia budowy) zjazdów z określonych dróg i na wskazane w tym przepisie tereny. Skutkowało to koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w wyżej omówionym zakresie, zgodnym z żądaniem skargi. Uchwała ta w zaskarżonej części naruszała prawo w stopniu istotnym.

Oceny takiej nie zmienia przywołane przez organ w odpowiedzi na skargę stanowisko o pozytywnym uzgodnieniu projektu, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b (tiret trzecie) u.p.z.p., z właściwym zarządcą drogi, albowiem nie można prowadzić do sankcjonowania sytuacji istotnej sprzeczności uchwały planistycznej z powszechnie obowiązującym prawem (tak też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 210/24).

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w pkt 1 sentencji wyroku, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 2 wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając żądanie strony i wynik sprawy. Na koszty te składa się należne pełnomocnikowi skarżącego wynagrodzenie w wysokości 480 zł, ustalone zgodnie 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 2023 r., poz. 1935).

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Justyna Hołńska-Matela
Specjalista

