

Marcin Pelc

LEXPLAN Marcin Pelc

pelc203@tlen.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3420-6125>

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2021 r., II SA/Kr 652/20 (aprobująca)*

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2022.047>

Tezy:

1. Zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już planem miejscowym, prawodawca gminny ma do wyboru: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego bądź uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego. We wskazanym zakresie to uchwała intencyjna przesądza o zakończeniu procedury planistycznej uchwałą „nowelizującą” obowiązujący plan miejscowy albo uchwałą uchwalającą „nowy” plan miejscowy.

2. Istotne naruszenie „Zasad techniki prawodawczej” przy sporządzaniu planu miejscowego stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały.

Wojewoda małopolski oraz osoby fizyczne, wnosząc skargę na plan miejscowy, podnieśli szereg zarzutów istotnego naruszenia zasad oraz istotnego naruszenia trybu sporządzania wskazanej uchwa-

* Lex nr 3146559.

ły planistycznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, rozpatrując przedmiotową skargę, niezależnie od wskazywanych przez skarżących uchybień, zgodnie z art. 134 § 1¹ ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² wskazał, że samoistną przesłanką stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jest niedostrzeżone przez skarżących uchybienie naruszenia przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³. W tym ujęciu istotą rozpatrywanego przez Sąd zagadnienia stała się różnica między uchwałą zmieniającą obowiązujący już na danym terenie plan miejscowy a uchwaleniem dla tego obszaru zupełnie „nowego” planu miejscowego – zastępującego ten dotychczasowy. W rozpatrywanej przez Sąd sprawie zarówno brzmienie tytułu uchwały intencyjnej, jak i brzmienie tytułu uchwały kończącej procedurę planistyczną wskazywały, że rada gminy podjęła uchwałę z zakresu zmiany planu miejscowego. O ostatnim, zdaniem Sądu, powinien także przesądzać powołany w podstawie prawnej uchwały kończącej procedurę planistyczną art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Stanowi on bowiem o trybie planistycznym dotyczącym zmiany planu miejscowego. Ze względu na powyższe, jak wskazano w komentowanym orzeczeniu, konstrukcja podjętej uchwały powinna być dostosowana do wymagań prawnych działu II rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który w paragrafach od 82 do 97 określa, jak należy redagować uchwałę zmieniającą. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że organ planistyczny praktycznie w całości zignorował wszystkie przepisy powołanego rozporządzenia, regulujące zasady redagowania uchwały zmieniającej, redagując zaskarżoną uchwałę tak, jakby była uchwałą podjętą w przedmiocie uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

¹ Sąd, rozstrzygając w granicach danej sprawy, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 503, dalej: u.p.z.p.

a nie uchwałą w przedmiocie jego zmiany. W tym kontekście należy zauważyć, że w orzecznictwie niejednokrotnie podkreślano, iż to zakres uchybienia „Zasadom techniki prawodawczej” przesądza o nieważności aktu prawa miejscowego⁵. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 marca 2011 r.⁶ wskazał, że „choć w większości przypadków sprzeczność z poszczególnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w Zasadach techniki prawodawczej będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie Zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne”. Również w literaturze przedmiotu zauważono, że „naruszenie poszczególnych postanowień Zasad techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego może prowadzić do powstania zarówno nieistotnego, jak i istotnego naruszenia prawa, co w związku z treścią art. 85 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę zastosowania właściwego środka nadzorczego”⁷. Jednocześnie zaakcentowano w doktrynie, że trudne do zaakceptowania jest stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2007 r.⁸, że naruszenie dyrektyw techniki prawodawczej nigdy nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności dotkniętego tego typu wadliwością aktu⁹.

⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 27 września 2018 r., II SA/Bk 415/18, CBOSA, podniósł, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że naruszenie „Zasad techniki prawodawczej” nie zawsze stanowi o istotnym naruszeniu prawa prowadzącym do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, ponieważ organy gminy tworzące akty normatywne są ograniczone przede wszystkim przepisami rangi ustawowej (vide np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2016 r., II SA/Lu 632/16, CBOSA), jednak gdy naruszenie to jest poważne, dotyczy np. naruszenia zasad konstytucyjnych i ma wpływ na kształt przyjętej regulacji, może prowadzić do uznania danego aktu normatywnego za nieważny (np. wyrok NSA z dnia 18 maja 2018 r., I GSK 900/18, CBOSA).

⁶ IV SA/Po 85/11, CBOSA.

⁷ J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 94.

⁸ II OSK 346/07, CBOSA.

⁹ J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych pla-*

Glosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie utożsamiający naruszenie „Zasad techniki prawodawczej” z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego¹⁰ wpisuje się także w stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r.¹¹ Tym ostatnim wskazano, że uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji, musi być postrzegane jako niezgodne z prawem. W tym ujęciu również w doktrynie wskazano, że „poprawna redakcja tekstu prawnego (tekstu będącego przepisem prawa) jest podstawowym warunkiem prawidłowości procesów wykładni i stosowania prawa oraz procesów przestrzegania prawa – determinuje bowiem bezpośrednio odpowiedź na dwa, kluczowe w obrębie prawa, pytania, a mianowicie, czy norma prawa (odkodowana na podstawie tekstu prawnego) obowiązuje oraz jaka jest jej treść”¹².

Rekapitulując argumenty Sądu przemawiające za przesłanką istotności naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez dopuszczenie się przez organy gminy omawianego uchybienia, należy także wskazać, że w orzeczeniu zawarto rozważania co do istoty przepisu art. 34 u.p.z.p. Zdaniem składu orzekającego powołany przepis, który stanowi, że wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu, nie usuwa wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ norma powołanego art. 34 ust. 1 u.p.z.p. odnosi się tylko do sytuacji, gdy mocą uchwały organu gminy wprowadzany jest

nów zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 22.

¹⁰ Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

¹¹ P 16/03, Lex nr 107520.

¹² M. Bogusz, *Problem charakteru prawnego zasad techniki prawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. 24, s. 91.

na danym obszarze w całości nowy plan miejscowy, nie obejmuje natomiast przypadków jego nowelizacji.

Mając na uwadze przywołany powyżej stan faktyczny i prawny, w jakim zapadał komentowany wyrok, przede wszystkim należy zaznaczyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podniósł marginalizowany w praktyce samorządowej, ale także w działaniach nadzorczych wojewodów oraz rzadko podnoszony w orzecznictwie sądów administracyjnych problem zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Problem ten jest o tyle istotny, że w praktyce budził już wątpliwości na kanwie przepisów intertemporalnych obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 87 ust. 3 u.p.z.p. stanowi bowiem, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy¹³ miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Należy mieć tu na uwadze, że powołany przepis art. 87 ust. 3 odpowiada przepisowi art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴. Normy obydwu powołanych przepisów wskazywały na intencję ustawodawcy, by przestały obowiązywać plany miejscowe sporządzane jeszcze na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁵. W tak zarysowanym stanie prawnym problemem stała się kwestia obowiązywania zmian planów miejscowych dokonanych po 1 stycznia 1995 r., odnoszonych jednak do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzonych przed tą datą. Rozstrzygnięcia wymagało, czy owe zmiany – uchwalone po 1 stycznia 1995 r., a dotyczące planów miejscowych uchwalonych przed tą datą – zachowały swoją moc po dniu 31 grudnia 2003 r. Było to o tyle istotne, że praktyka samorządów odpowiadała podejmowaniu uchwał z zakresu zmiany planów miejscowych – przy czym zmianami nazywano każdą uchwałę z zakresu planu miejscowego

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.

¹⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

¹⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99.

w sytuacji, gdy dotyczyła ona obszaru, dla którego obowiązywał wcześniej plan miejscowy. Kwestia ta została dostrzeżona w doktrynie, gdzie wskazano, że „opracowywanie projektów aktów prawa miejscowego pozostaje dziedziną, w której największą rolę [...] zdają się odgrywać raczej nawyki lokalnych legislatorów i wzorce czerpane z zastanej – choć niekoniecznie poprawnej – praktyki niż zasady, o których można by orzec, że stanowią ukształtowane w praktyce prawniczej standardy poprawnego redagowania tego typu aktów prawnych”¹⁶. Przywołany zatem problem stał się przedmiotem rozważań nie tylko ówczesnego orzecznictwa, ale także doktryny i organów administracji publicznej. Judykatura wypracowała wówczas stanowisko, dla którego za reprezentatywny można uznać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 marca 2008 r.¹⁷, w którym skład orzekający stwierdził, że „uchwały podjęte po 1 stycznia 1995 r. i zmieniające dotychczasowe plany miejscowe obowiązują po 1 stycznia 2004 r. tylko wówczas, gdy treść samej uchwały zmieniającej pozwala na odrębne ustalenie zasad kształtowania ładu przestrzennego. Taka uchwała zmieniająca musi zawierać na tyle samodzielnie i odrębnie uregulowane zasady kształtowania ładu przestrzennego, aby mogła być samodzielnie stosowana, bez potrzeby odnoszenia jej treści do planu miejscowego uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r.”. Także doktryna zajęła stanowisko odpowiadające temu, prezentowanemu przez Tomasza Bąkowskiego, „że pomimo braku wyraźnej regulacji dotyczącej uchwał podjętych na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w sprawie zmiany planów, uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r., należy przyjąć, że zachowują one moc obowiązującą, jeśli mają na tyle samodzielny charakter, iż w zakresie objętym nowelizacją mogą w sposób zupełny określać przeznaczenie i zagospodarowanie terenu”¹⁸. Odmienne natomiast stanowisko zostało zaprezentowane

¹⁶ M. Błachut, J. Kaczor, *Błędy w tytułach i podstawach prawnych aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6, s. 71.

¹⁷ II SA/Kr 218/06, CBOSA.

¹⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004.

w opinii prawnej Biura Prawnego Rządowego Centrum Legislacji z dnia 3 listopada 2005 r., w której wskazano, że „[...] art. 87 ust. 3 [u.p.z.p.] stanowi swoistą kontynuację przepisów utrzymujących w mocy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. Przepis art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w pierwotnym brzmieniu przewidywał utrzymanie w mocy powyższe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przez okres 5 lat, licząc od dnia 1 stycznia 1995 r. Termin ten był przedłużany w kolejnych nowelizacjach do 7, a następnie do 8 lat. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym utrata mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. nie obejmowała zmian w planach po tej dacie, a więc dokonywanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Obecnie, pomimo braku wyraźnej regulacji dotyczącej uchwał podjętych na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r., należy przyjąć, że nie zachowują one mocy obowiązującej. Odmierna interpretacja nie wydaje się zasadna. Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji trudno przyjąć, iż tracą moc uchwały pierwotne, natomiast pozostają w obrocie prawnym ich zmiany. Ponadto wydaje się, że gdyby ustawodawca chciał utrzymać zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w mocy, wówczas wyraźnie uregulowałby to w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. [...]”¹⁹. Przy tak zakreślonym poglądzie Biuro Prawne Rządowego Centrum Legislacji przyjęło, że wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. i ich zmiany uchwalone po tej dacie straciły moc. W praktyce przywołane stanowiska judykatury, orzecznictwa i administracji skutkowały koniecznością indywidualnego rozstrzygnięcia w przypadku każdego postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie zmiany

¹⁹ Opinia prawna Biura Prawnego Rządowego Centrum Legislacji z dnia 3 listopada 2005 r.

planu miejscowego uchwalonej po 1 stycznia 1995 r., a dotyczącej uchwały planistycznej podjętej przed tą datą.

Znaczenie komentowanego wyroku w kontekście praktyki sporządzania planów miejscowych warto podkreślić także na kanwie zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁰ wprowadzonej ustawą z dnia 4 marca 2011 r.²¹ (która w zakresie planów miejscowych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.). Zmienione brzmienie przepisu art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych obligowało radę gminy do ogłoszenia tekstu jednolitego planu miejscowego nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Powyższe stało się powodem wielu wątpliwości względem zmienionych i zmienianych planów miejscowych, częstą bowiem praktyką w gminach było nadal nazywanie zmianą planu miejscowego każdej uchwały z zakresu planu miejscowego sporządzanej dla obszaru objętego już stosowną uchwałą planistyczną. W związku ze wskazywaną zmianą ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych pojawiały się zatem problemy: 1) „technicznego” „ujednoczenia” nazwanej „zmianą” planu miejscowego uchwały w istocie uchwalającej „nowy plan miejscowy”, 2) ujednoczenia „rysunku planu miejscowego”, 3) wskazania sytuacji, w której zasadne jest przystąpienie do zmiany planu miejscowego, a w której z kolei rada gminy powinna przystąpić do sporządzenia „nowego” planu miejscowego, 4) stwierdzenia, czy uchwała zmieniająca plan miejscowy zawsze musi zawierać załącznik graficzny, a przede wszystkim 5) dotyczący prowadzonych już procedur planistycznych, co do których podjęto uchwałę intencyjną z zakresu zmiany planu miejscowego, a w istocie zmierzano do uchwalenia „nowego” planu miejscowego. O ile komentowany wyrok zasadniczo przesądza o wadliwości uchwał, które w sposób wątpliwy rozstrzygają o zmianie czy też uchwaleniu „nowego” planu miejscowego, o tyle zapadające we wskazanym zakresie orzeczenia sądów administra-

²⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 676).

cyjnych pozwalają przyjąć optykę odpowiedzi na powstałe wówczas wątpliwości. W możliwym do uznania za reprezentatywny dla linii orzeczniczej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 stycznia 2016 r.²² wskazano, że kryterium rozróżnienia co do podjęcia uchwały zmieniającej lub uchwalającej „nowy” plan miejscowy winna być istotność planowanych zmian. „Zamiar wprowadzenia istotnych zmian w planie miejscowym może uzasadniać uchwalenie nowego planu miejscowego. Jeżeli wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy, wówczas mogą być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego (zob. Mirosław Wincenciak, Komentarz do art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, system Lex)”. W doktrynie zwrócono także uwagę na brak możliwości zmiany planu miejscowego, jeżeli zakres wprowadzanych zmian byłby niemożliwy do uchwalenia ze względu na rozbieżności między zapisami już obowiązującego planu miejscowego a innymi standardami zapisów planów miejscowych wynikającymi ze zmiany przepisów ustawy planistycznej. Zygmunt Niewiadomski zauważył w tym zakresie, że nowe standardy należy zastosować do całego obszaru objętego zmienionym planem. Jeżeli natomiast z jakiegoś powodu jest to utrudnione, należy dokonać zmiany przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego obszaru przez uchwalenie nowego planu (z nowymi standardami)²³.

W kontekście zarysowanych wątpliwości co do zmian planów miejscowych należy także przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r.²⁴, w którym podniesiono kwestie obowiązku sporządzenia załącznika graficznego dla uchwały zmieniającej plan miejscowy, wskazując, że w sytuacji podjęcia uchwały o zmianie planu tylko w zakresie części tekstowej, niewymagającej przy tym zmiany jego części rysunkowej, nie zachodzi potrzeba sporządzenia nowego rysunku planu i załączenia go jako załącznika graficznego do uchwały o zmianie planu.

²² II SA/Go 960/15, CBOSA.

²³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 262.

²⁴ II SA/Bk 77/20, CBOSA.

Przywołane powyżej stanowiska judykatury oraz doktryny dotyczące problematyki zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wskazują, że glosowany wyrok odpowiada istotnej kwestii dotyczącej trybu oraz zasad sporządzania planów miejscowych. Co ważne, rozstrzygnięcie zawarte w komentowanym wyroku stanowi radykalne rozwiązanie zagadnienia podnoszonego w praktyce planistycznej od samego początku obowiązywania ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Właściwe stosowanie przez organy sporządzające i uchwalające plan miejscowy „Zasad techniki prawodawczej” oraz norm prawnych wynikających z przepisów art. 27 i art. 34 ust. 1 u.p.z.p. niwelowałoby w szerokim zakresie problemy interpretacyjne dotyczące ustaleń uchwał planistycznych. Jednoczesne szybkie działania organów nadzoru odpowiadające stanowisku komentowanego orzeczenia usuwałyby z obrotu prawnego wątpliwe poznawczo miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (lub ich zmiany). Należy oczywiście zwrócić uwagę, że eliminowanie planów miejscowych „tylko” ze względu na naruszenie „Zasad techniki prawodawczej” może powodować wątpliwości co do proporcjonalnego w skutkach działania organów nadzoru i sądów oraz czasochłonności procedur planistycznych i znaczenia samych planów miejscowych w osiągnięciu ładu przestrzennego. Zarzut ten zapewne będzie nad wyraz często podnoszony przez organy jednostek samorządu terytorialnego, urbanistów i architektów zaangażowanych w proces sporządzania planu miejscowego oraz podmioty zainteresowane wejściem w życie uchwały planistycznej, której nieważność zostanie orzeczona. Nie może to jednak przysłańać istoty planów miejscowych. Jak wskazano bowiem w literaturze przedmiotu: „wadliwie sformułowane przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają wykładni i argumentacja samego prawodawcy, że chciał konkretnemu przepisowi nadać takie, a nie inne znaczenie, niekoniecznie będzie stanowić argument rozstrzygający. Należy bowiem zaakceptować pogląd, że plan miejscowy po jego opublikowaniu »odrywa się« od prawodawcy – traci on nad tym aktem władzę i nie jest też w stanie przesądzić rezultatu jego interpretacji. [...] W obowiązującym prawie brakuje podstaw do dokonywania przez organy gminy wykładni autentycznej planów

miejscowych”²⁵. Jednocześnie przecież stosowne akty prawa miejscowego przygotowywane są przez organy administracji publicznej. Projekty planów miejscowych muszą być ponadto sporządzone przez osoby spełniające wymogi art. 5 u.p.z.p.²⁶ Nie sposób zatem traktować podmioty zaangażowane w proces sporządzania planów miejscowych jako niewyspecjalizowane, względem których mogą być stosowane standardy inne niż względem pozostałych organów administracji publicznej stanowiących przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Wręcz przeciwnie, fakt powierzenia przez ustawodawcę organom gmin zadania tworzenia przepisów przesądzających o zagospodarowaniu obszaru gminy przy jednoczesnym pozbawieniu tych organów możliwości interpretowania uchwalonych planów miejscowych musi skutkować wymogami zachowania wysokich standardów redagowania opracowań planistycznych. Aprobata głosowanego wyroku stanowi zatem nie tylko akceptację zaprezentowanego w nim podejścia względem „Zasad techniki prawodawczej” przy sporządzaniu zmiany planów miejscowych. Afirmacja omawianego wyroku odpowiada także przekonaniu o konieczności zrewidowania przez organy gmin podejścia do sporządzania zmiany planów miejscowych.

²⁵ J. Kaczor, op.cit., s. 35.

²⁶ Zgodnie z przepisem art. 5 „ustawy planistycznej” projekt planu miejscowego może być sporządzony przez osoby, które spełniają jeden z warunków: 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym; 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym; 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów; 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej; 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej; 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

STRESZCZENIE

Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Krakowie z dnia 11 stycznia 2021 r., II SA/Kr 652/20
(aprobująca)

Komentowanym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność zmiany planu miejscowego ze względu na naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które utożsamiał z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Istota wskazanego przez Sąd problemu dotyczyła różnicy między zmianą planu miejscowego a uchwaleniem „nowego” planu miejscowego, w sytuacji gdy obszar, którego dotyczyła uchwała planistyczna, objęty był już planem miejscowym. Stanowisko Sądu zasługuje na aprobatę chociażby ze względu na permanentne, trwające w praktyce od początku obowiązywania ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wątpliwości interpretacyjne z zakresu zmiany planów miejscowych. Podnoszone zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie zagadnienie dotyczące zmiany planów miejscowych stanowiskiem głosowanego wyroku zyskuje radykalne, ale jednocześnie optymalne rozwiązanie tego problemu. Zmusza poniekąd organy samorządu gminnego do swoistego antycypowania rozwiązań planistycznych, a w istocie do jednoznacznego określania zamierzonych rozstrzygnięć planistycznych.

Słowa kluczowe: zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; „Zasady techniki prawodawczej”; istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego; uchwała intencyjna

SUMMARY

Gloss to the judgment of the Provincial Administrative Court
in Cracow of 11 January 2021, II SA/Kr 652/20 (approval)

In the commented judgment, the Provincial Administrative Court in Cracow annulled the amendment to the local plan due to the violation of the provisions of the regulation on “Principles of legislative technique”, which identified with a significant violation of the principles of preparing a local plan. The essence of the problem indicated by the Court concerned the difference between the amendment of the local plan and the adoption of a “new” local plan, concerning a situation when the area covered by the

planning resolution was already covered by the local plan. The Court's assessment is welcome above all because of the permanent, lasting in practice since the effective period of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development, interpretation doubts concerning the amendment of local plans. The issue of local plans amendments, raised both in the judicature and in the doctrine, with the position of the voted judgment gains a radical but at the same time optimal solution to this problem. In a way, it forces communal authorities to anticipate planning solutions, and in fact to clearly define the intended planning decisions.

Keywords: the amendments of the local spatial development plan; "Principles of legislative technique"; substantial violation of preparing the local plan; resolution of intent

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Błachut M., Kaczor J., *Błędy w tytułach i podstawach prawnych aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.
- Bogusz M., *Problem charakteru prawnego zasad techniki prawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. 24.
- Kaczor J., *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.
- Kunert J., *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015.

