



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1374

### WYROK NR II SA/WR 37/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)  
Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w dniu 23 czerwca 2022 r. w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie  
z dnia 28 września 2021 r. nr XXIX/207/21  
w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
nr 68 miasta Lubina

- I. stwierdza nieważność § 24 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „19 KDW”; § 24 ust. 2 pkt 8 lit. b we fragmencie „15 m”; § 27 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „24KDD” zaskarżonej uchwały oraz jej załącznika nr 1 w części dotyczącej oznaczeń legendy dla terenu KK we fragmencie „tereny dróg wewnętrznych”;**
- II. zasądza od Gminy Miejskiej Lubin na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Na mocy uchwały nr XXIX/207/21 z dnia 28 września 2021 r. Rada Miejska w Lubinie zmieniła miejscowy plan zagospodarowania nr 68 miasta Lubina (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 października 2021 r., poz. 4704, dalej plan miejscowy, uchwała).

Uchwała została oprotestowana przez Wojewodę Dolnośląskiego skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, datowaną na dzień 14 grudnia 2021 r.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności trzech przepisów planu miejscowego: § 24 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „19 KDW”, § 24 ust. 2 pkt 8 lit. b we fragmencie „15m”, § 27 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „24KDD”.

Ponadto Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego w części dotyczącej oznaczeń legendy dla terenu KK we fragmencie „tereny dróg wewnętrznych”.

W dalszej części skargi Wojewoda wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym i o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że wskazane przepisy planu zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741, dalej jako u. p. z. p.) w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587, dalej jako rozporządzenie). Istotne naruszenie polega na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Zdaniem Wojewody istotne naruszenie w odniesieniu do załącznika graficznego do uchwały polega na tym, że na rysunku planu wprowadzono przeznaczenie terenu o symbolu KK niezgodne z przepisami uchwały. Stanowi to naruszenie art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u. p. z. p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda przywołał dotychczasowy tok postępowania w sprawie, przytoczył adekwatne przepisy prawne oraz wykazał dlaczego, w jego ocenie, wskazane fragmenty planu miejscowego są niezgodne z prawem.

W odpowiedzi na skargę podpisanej przez działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Lubina Sekretarza Miasta przyznano, że zarówno w tekście planu, jak i w legendzie rysunku planu wystąpiły pomyłki w zakresie wskazanym przez Wojewodę, i podzielono stanowisko Wojewody co do konieczności ich eliminacji. Organ uchwałodawczy stwierdził, że ustalenia na rysunku planu są poprawne. Tym samym Rada Miejska w Lubinie uznała zasadność skargi.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329) 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. Kontrola działalności administracji publicznej, zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 137) sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

W będącej przedmiotem kontroli sądowej sprawie mamy do czynienia z uchwałą Rady Miejskiej w Lubinie, będącą aktem prawa miejscowego.

Stan faktyczny sprawy jest bezsporny, strony nie różnią się także w zakresie wykładni przepisów prawa.

Wypełnieniu zadania własnego gminy w postaci prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej służy, zgodnie z art. 3 ust. 1 u. p. z. p., uchwalanie aktów takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W celu zapewnienia prawidłowości tych aktów ustawodawca określił procedurę określającą ich przygotowanie

a następnie przyjęcie, oraz wskazał konstrukcję, na jakiej mają się opierać (elementy obligatoryjne i elementy fakultatywne planu, zawartość uchwały i zawartość załączników do uchwały).

Z art. 15 u. p. z. p. w związku z art. 20 u. p. z. p. jednoznacznie wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej oraz z części graficznej. W przywołanych przepisach czytamy, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1). Część tekstową planu stanowi treść uchwały, natomiast część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (art. 20 ust. 1 zdanie 2 u. p. z. p.).

Według § 8 ust. 2 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Integralność stanowiącego jeden akt prawny planu miejscowego wymaga, aby zawartość obydwu jego części była spójna, uzupełniająca się, i niesprzeczna. Część graficzna planu, jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, jest uszczegółowieniem części tekstowej, i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. II OSK 1259/20, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, dalej CBOIS).

Będący aktem prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być skonstruowany w sposób czytelny i zrozumiały, tak by jego adresaci mogli przejrzeć i niekontrowersyjnie odczytać na rysunku planu to, co zapisano w części tekstowej.

Takich wymogów nie spełnia stan rzeczy, w którym brak koherencji pomiędzy obydwoema częściami planu. Wadliwością obarczona jest również sytuacja, w której oznaczenia objaśnień do planu (legenda) zawierają informacje błędne, w tym sprzeczne.

Adresaci planu miejscowego odnajdują wówczas w części graficznej tego dokumentu ustalenia odmienne od tego, co zapisano w części tekstowej. Analizując oznaczenia zawarte w legendzie nie mają pewności, które z nich są poprawne. Stanowi to naruszenie zasady praworządności oraz godzi w istotę planu miejscowego, którą według art. 4 ust. 1 u. p. z. p. tworzy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Realizacja tych celów ujawni się jako niemożliwa w przypadku sprzeczności pomiędzy częściami konkretnego planu miejscowego, i pomyłek w objaśnieniu symboli użytych w planie.

Sankcją za istotne naruszenie procedury kreacji planu miejscowego, jak też za przyjęcie planu miejscowego o konstrukcji niezgodnej z przepisami ustawy oraz za naruszenie właściwości organów w tym zakresie jest nieważność aktu prawa miejscowego - planu.

Według art. 28 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. Według utrwalonego orzecznictwa sądowego pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, część graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. sygn. II OSK 1778/08, CBOIS).

Ustawodawca bezpośrednio nie kreuje katalogu tych zasad, jednakże można je wywieść z wymogów dotyczących struktury planu miejscowego, jak i wymagań, które powinna odzwierciedlać jego treść. Skoro ustawodawca ustala strukturę planu miejscowego, co Sąd ukazał w przywołanych wyżej przepisach art. 15 i 20 u. p. z. p., to naruszenie spójności tej struktury jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Przywołana sytuacja niezgodności pomiędzy częściami planu stanowi niewątpliwie istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, i z taki stanem rzeczy mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu spełniona jest przesłanka istotności naruszenia, czyli naruszenie ma charakter zasadniczy, ważny, znaczący, poważny, ponieważ adresaci planu pozbawieni są możliwości logicznego i niesprzecznego odczytania ustaleń uchwały i powiązania ich z konkretnymi terenami.

§ 24 ust. 2 pkt 4 planu stanowi: dla terenu, o którym mowa w ust. 1 (czyli terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7U) obowiązują następujące ustalenia szczegółowe: obowiązuje nasadzenie szpaleru drzew wzdłuż ulicy 19 KDW.

Według przedłożonego Sądowi rysunku planu w załączniku nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XXIX/207/21 z dnia 28 września 2021 r. przy terenie zabudowy usługowej oznaczonym jako 7U znajduje się droga wewnętrzna oznaczona jako 23KDW, i wzdłuż niej zaznaczony jest szpaler drzew.

W świetle obecnej w aktach dokumentacji, jak i wobec twierdzeń Wojewody oraz Rady Miejskiej, jest bezsporne, że nastąpiła rozbieżność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną. Rysunek planu nie znajduje odbicia w treści uchwały bowiem na rysunku planu, wzdłuż terenu oznaczonego jako 7U przebiega droga wewnętrzna oznaczona symbolem 23KDW, i wzdłuż niej szpaler drzew. Droga wewnętrzna 19 KDW, według rysunku planu, nie sąsiaduje z terenem 7U.

Tym samym, skoro przepis §24 ust. 2 pkt 4 planu odnosi się do drogi wewnętrznej 19 KDW, która zgodnie z rysunkiem planu usytuowana jest w innym miejscu, to z części tekstowej planu należy wyeliminować w przepisie § 24 ust. 2 pkt 4 fragment „19 KDW”.

§ 24 ust. 2 pkt 8 lit. b planu stanowi: dla terenu, o którym mowa w ust. 1 (czyli terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7U) obowiązują następujące ustalenia szczegółowe: nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości: 15 m od linii rozgraniczającej terenu 8 MW.

Według przedłożonego Sądowi rysunku planu w załączniku nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XXIX/207/21 z dnia 28 września 2021 r. przy terenie zabudowy usługowej oznaczonym jako 7U znajduje się teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczony jako 8 MW. Nieprzekraczalne linie zabudowy rysunek oznacza parametrem 10 m od terenu 8 MW.

W świetle obecnej w aktach dokumentacji, jak i wobec twierdzeń Wojewody oraz Rady Miejskiej, jest bezsporne, że nastąpiła rozbieżność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną. Rysunek planu nie znajduje odbicia w treści uchwały bowiem na rysunku planu, pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 7U i 8MW nieprzekraczalna linia zabudowy opisana jest jako 10 m. Tymczasem w tekście uchwały (§ 24 ust. 2 pkt 8 lit. b) parametr ten ustalono na 15 m.

Tym samym, skoro przepis § 24 ust. 2 pkt 8 lit. b planu odnosi się do nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 15 m od linii rozgraniczającej terenu 8MW, zaś zgodnie z rysunkiem planu parametr ten przybrał wartość 10 m, to z części tekstowej planu należy wyeliminować w przepisie § 24 ust. 2 pkt 8 lit. b fragment „15m”.

§ 27 ust. 2 pkt 4 planu stanowi: dla terenu 1U/KS następujące ustalenia szczegółowe: obowiązuje nasadzenie szpaleru drzew wzdłuż ulicy 24 KDD.

Według przedłożonego Sądowi rysunku planu w załączniku nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XXIX/207/21 z dnia 28 września 2021r. przy terenie zabudowy usługowej i terenie obsługi komunikacji 1U/KS znajdują się tereny dróg publicznych klasy D oznaczone symbolem 23 KDD wraz ze szpalerem drzew.

Wobec zestawienia rysunku planu i jego części tekstowej ujawnia się ewidentna rozbieżność, zaś ustalenia z części tekstowej nie da się zrealizować, bowiem wzdłuż terenu 1U/KS – jak pokazuje rysunek – przebiega droga oznaczona jako 23 KDD, razem ze szpalerem drzew.

Dlatego zważywszy, że przepis § 27 ust. 2 pkt 4 planu stanowi o ulicy 24KDD, która według rysunku znajduje się gdzie indziej, a mianowicie przy terenach 8U, 9U, 10U, i biorąc pod uwagę, że idzie o regulację przeznaczenia dla terenu 1U/KS, to z części tekstowej trzeba wyeliminować w przepisie § 27 ust. 2 pkt 4 planu fragment „24KDD”.

§ 15 planu zawierający ustalenia dotyczące granic terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym przewiduje, że symbolem 1 KK oznacza się teren linii kolejowej, zaś § 56 ust. 10 planu dla

terenu oznaczonego symbolem 1 KK wyznacza jako przeznaczenie podstawowe linię kolejową nr 289, a jako przeznaczenie uzupełniające sieci infrastruktury technicznej.

Tymczasem w załączniku nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XXIX/207/21 z dnia 28 września 2021 r. w części zatytułowanej Oznaczenia symbol KK wyjaśniono jako tereny dróg wewnętrznych, gdy dalej dla terenów dróg wewnętrznych przewidziano symbol KDW. Doszło zatem do sytuacji, że tereny dróg wewnętrznych w jednym miejscu legendy oznaczono symbolem KK, a w innym symbolem KDW, zaś symbol KK pozostał w legendzie niewyjaśniony. Prowadzi to do sprzeczności pomiędzy § 56 planu, który dla terenu 1KK ustala linię kolejową, a według objaśnień rysunku planu KK jest terenem dróg wewnętrznych. Z tego powodu należało stwierdzić nieważność załącznika nr 1 uchwały w części dotyczącej oznaczeń legendy dla terenu KK we fragmencie „tereny dróg wewnętrznych).

Zważyć przy tym należy ustalający, a nie jedynie informacyjny charakter symboli i oznaczeń zawartych w planie. Jak stanowi § 1 ust. 4 pkt 4 i 10 planu, nieprzekraczalne linie zabudowy oraz oznaczenia poszczególnych terenów zawierające symbole literowe określające przeznaczenie terenów i numery wyróżniające je spośród innych terenów są ustaleniami planu, w przeciwieństwie do pozostałych elementów rysunku planu, które mają charakter informacyjny (§ 1 ust. 5 planu). Z tego powodu nie można dopuścić ich oczywistej nieprawidłowości, czy nawet nieprecyzyjności.

Pozostałe przepisy planu miejscowego są niekontrowersyjne, a ich analiza przez Sąd, zgodnie z art. 134 § 1 p. p. s. a. nie będący związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, nie wykazała naruszenia prawa. Z przedstawionych powodów Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 p. p. s. a. i uwzględnił skargę stwierdzając nieważność uchwały w wyżej wskazanej części. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p. p. s. a. uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).