



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 września 2025 r.

Poz. 3921

WYROK NR II SA/WR 77/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda
Sędzia WSA Olga Białek
Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 kwietnia 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie
z dnia 29 października 2024 r. nr VI/53/24
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 87 miasta Lubin

I. stwierdza nieważność § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane”, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” oraz § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, skargę na uchwałę nr VI/53/24 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 29 października 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 87 miasta Lubin. Wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane”, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” oraz § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d, a nadto zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Skarżący zarzucił Radzie Miejskiej w Lubinie podjęcie:

- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm., dalej p.b.) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., dalej u.p.z.p.) polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego; - § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404, zw. dalej rozporządzeniem), polegającym na ustaleniu jednego z przeznaczeń podstawowych terenów oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P w sposób niejasny, niedający adresatowi normy prawnej możliwości zachowania zgodnego z tą normą i wiedzy w zakresie wyznaczonego tą normą sposobu dopuszczalnego zachowania.

W uzasadnieniu skarżący w pierwszej kolejności wyjaśnił, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), zwana dalej „ustawą zmieniającą”. Jednak w niniejszej sprawie zastosowanie znajdzie u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej w związku z przepisami intertemporalnymi zawartymi w art. 67 ust. 3 pkt 2 i pkt 4 ustawy zmieniającej. Jak bowiem wynika z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1, tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązków określonych w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a i b. Natomiast zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Analiza przedłożonej wraz z planem miejscowym dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Uchwała intencyjna została podjęta w dniu 4 kwietnia 2023 r.

Rozwijając z kolei zarzuty skargi, Wojewoda wskazał, że w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska w Lubinie wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1Mnw, 2Mnw, 3Mnw, 4Mnw, 5Mnw, 6Mnw, 7Mnw i 8Mnw. Jako przeznaczenie podstawowe tych terenów ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą (§ 16 ust. 1 pkt 1 uchwały), natomiast w ramach przeznaczenia uzupełniającego, jako jedno z przeznaczeń, dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą z wbudowanymi usługami lub handlem o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane (§ 16 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały). Analogiczną regulację wprowadzono w § 17 uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1Mns i 2Mns, gdzie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej wprowadzono przeznaczenie uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna szeregowa lub grupowa z wbudowanymi usługami lub handlem o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane (§ 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały).

Zdaniem Wojewody ustalone w § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały przeznaczenie uzupełniające, w ramach którego dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą z wbudowanymi usługami lub handlem w zakresie sformułowania „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” narusza przepisy p.b. Zgodnie bowiem z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zawartą w art. 3 pkt 2a p.b.,

przez „budynek mieszkalny jednorodzinny” należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego ustala się po pierwsze, określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz po drugie, że może ona wynosić maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku.

Tymczasem, w § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały Rada Miejska w Lubinie, określając wskaźnik powierzchni lokalizowanych usług lub handlu, odniosła się po pierwsze - do powierzchni użytkowej, zarówno w kontekście lokalizowanych usług, jak i budynku mieszkalnego, w którym są one lokalizowane. Po drugie - w uchwale tej ustalono, że powierzchnia użytkowa usług i handlu nie może przekraczać powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane. Wskazać wobec tego należy, że art. 3 pkt 2a p.b. stanowiąc o dopuszczalnej powierzchni lokalu użytkowego odnosi ten wskaźnik do powierzchni całkowitej. Pojęcie „powierzchni całkowitej” i „powierzchni użytkowej” jest przez ustawodawcę, na gruncie obowiązujących przepisów, wyraźnie rozróżniane i nie może być stosowane zamiennie (por: art. 1a ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych; Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.; § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego; Dz. U. z 2022 r. poz. 1679). Ponadto, art. 3 pkt 2a p.b. wprowadza ograniczenie w zakresie możliwości wydzielania w budynku mieszkalnym jednorodzinny lokalu użytkowego dopuszczając maksymalną jego powierzchnię całkowitą nieprzekraczającą 30% powierzchni całkowitej budynku. Należy zatem – zdaniem Wojewody - stwierdzić, że postanowienia uchwały naruszają wprost regulację ustawową, poprzez dopuszczenie możliwości lokalizowania usług lub handlu o powierzchni równej lub mniejszej od powierzchni użytkowej części mieszkalnej, a więc stanowiącej nawet 50% tej powierzchni.

Wojewoda wskazał, że niniejsze stanowisko koresponduje z poglądami judykatury.

Dalej skarżący wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Uszczegółowienie tych regulacji zawiera § 4 pkt 1 rozporządzenia stanowiąc, że „ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.

W § 23 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Lubinie wprowadziła ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów usług lub produkcji oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U-P i 2U-P. W ramach przeznaczenia podstawowego na powyższych terenach dopuszczono: a) usługi, z wyłączeniem: szpitali, domów opieki, szkół, przedszkoli, b) handel, c) zabudowa produkcyjna, d) budownictwo, e) bazy, składy, magazyny, f) centra logistyczne.

W toku procedury nadzorczej, Wojewoda zwrócił się do Rady Miejskiej w Lubinie o udzielenie wyjaśnień w zakresie użytego w uchwale pojęcia „budownictwo”. W odpowiedzi organ wyjaśnił, że przez zawarte w § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały pojęcie „budownictwo” należy rozumieć „działalność produkcyjną związaną z produkcją materiałów budowlanych”. Nadto wskazał, że na terenie 2U-P zlokalizowany jest zakład produkcji betonu, a zgodnie z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dotyczącymi wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 21.3 Studium) ustala się za zgodne ze Studium, zachowanie w projektach planów miejscowych istniejących sposobów użytkowania terenów, według stanu na dzień przystąpienia do sporządzenia planu.

Wojewoda nie uwzględnił przedstawionych wyjaśnień wskazując, że wprowadzone przez kwestionowany § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały pojęcie „budownictwo” nie zostało zdefiniowane tak na gruncie niniejszej uchwały, jak i na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W szczególności pojęciem tym nie posługuje się rozporządzenie, w którego załączniku nr 1 określono symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego. Zgodnie zaś z definicją tego pojęcia, zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN, oznacza ono „1. budowanie domów i innych obiektów; też: dział gospodarki z tym związany 2. Architektura” (<https://sjp.pwn.pl/>). W ocenie organu nadzoru pojęcia tego w szczególności nie sposób powiązać z „działalnością produkcyjną związaną z produkcją materiałów budowlanych”, o której wspominał organ. Posłużenie się zaś tego rodzaju ogólnym pojęciem bez jednoczesnego precyzyjnego jego zdefiniowania w postanowieniach uchwały uniemożliwia, bądź znacznie utrudnia adresatom normy zgodne z nią zachowanie. Co więcej - zakres znaczeniowy tego pojęcia może być

kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy i organ administracji architektoniczno - budowlanej na etapie wykonania planu w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności, co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności, co do treści obowiązującego prawa jest zaś niedopuszczalny w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.). Jedną z pochodnych tej zasady jest bowiem nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego przejawiającego się, m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów.

W niniejszej sprawie uznaniowość w ustalaniu znaczenia omawianego pojęcia, stanowiącego kluczowy element planu miejscowego, jakim jest przyjęcie podstawowego przeznaczenia terenu, pogłębi dodatkowo brak jego definicji w przepisach powszechnie obowiązujących.

Organ nadzoru zwrócił także uwagę, że ustalenie „budownictwa”, jako przeznaczenia podstawowego terenów 1U-P i 2U-P nie może usprawiedliwiać fakt jego faktycznego wykorzystywania do działalności produkcyjnej związanej z produkcją materiałów budowlanych. Po pierwsze, na terenach tych, obok „budownictwa”, uchwałą przewiduje, jako przeznaczenie podstawowe, także zabudowę produkcyjną, w ramach której - w ocenie Wojewody - działalność ta może być prowadzona. Po drugie - powoływanie się na ustalenia Studium dotyczące zachowania w projektach planów miejscowych istniejących sposobów użytkowania terenów, według stanu na dzień przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu, jest w analizowanym przypadku irrelevantne, bowiem organ nadzoru nie podważa samej dopuszczalności ustalenia na wskazanych terenach działalności produkcyjnej związanej z produkcją materiałów budowlanych, lecz kwestionuje sposób, w jaki przeznaczenie to zostało określone.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lubinie wniosła o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu wskazała, że intencją postanowień zawartych w § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz w § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały, było uszczegółowienie zapisów dla terenów oznaczonych symbolami MNW i MNS oraz dopuszczenie usług, jako funkcji uzupełniającej, zgodnie z art. 3 pkt 2a p.b.

Odnosząc się zaś do drugiego zarzutu, ponownie wskazano, że przez zwrot „budownictwo” zawarty w § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d zaskarżonej uchwały, należy rozumieć działalność produkcyjną, związaną z produkcją materiałów budowlanych i powtórzono twierdzenia zaprezentowane w wyjaśnieniach złożonych w toku procedury nadzorczej. Nadto, wskazano, że w uprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego nr 47 miasta Lubina, uchwalonym przez Radę Miejską w Lubinie uchwałą nr XXX/230/12 z dnia 20 listopada 2012 r., na terenie oznaczonym symbolem 1.P odpowiadającym symbolowi 2U-P w obecnym planie, w § 20 ust. 1 pkt 1 lit. również wymienione było przeznaczenie „budownictwo”.

W piśmie procesowym z dnia 18 lutego 2025 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał swoje stanowisko w sprawie wnosząc jednocześnie o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, czemu w ustawowym terminie nie sprzeciwiła się Rada Miejska w Lubinie.

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 2024 r., poz. 1267) 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 2024 r., poz. 935, 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 podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać 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 VI/53/24 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 29 października 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 87 miasta Lubin.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” zostały podjęte z istotnym uchybieniem art. 3 pkt 2a p.b. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa bowiem przepis art. 3 pkt 2a p.b., zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Wg zaś § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MNW, 2MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 8MNW ustala się przeznaczenie uzupełniające obejmujące m.in.: zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą z wbudowanymi usługami lub handlem o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane. Analogicznie też, w § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MNS, 2MNS ustala się przeznaczenie uzupełniające obejmujące m.in. zabudowę mieszkaniową jednorodziną szeregową lub grupową z wbudowanymi usługami lub handlem o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane. Tymczasem przepis art. 3 pkt 2a p.b. nie daje Radzie umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi. Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Przepisy gminne mogą być zatem wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie tam przyznanych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą stać z nimi w sprzeczności (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 128/21, CBOSA).

W tej sytuacji uwzględnieniu podlegał wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej powierzchni użytkowej części mieszkalnej budynku, w którym są lokalizowane” zaskarżonej uchwały. Skoro bowiem w przywołanych regulacjach nie określono powierzchni całkowitej lokalu użytkowego w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, lecz ustalono część usługową lokalu w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku oraz wprowadzono, odmienną od ustawowej, wartość wielkości powierzchni budynku jednorodzinnego, do której należy odnieść powierzchnię lokalu użytkowego, to przyjąć trzeba, że niniejsze postanowienia stanowią nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej i jako takie nie mogą pozostać w obrocie prawnym.

Sąd podzielił również zasadność twierdzeń Wojewody co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d zaskarżonej uchwały. W tym kontekście trzeba bowiem zauważyć, że w § 23 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Lubinie wprowadziła ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów usług lub

produkcji oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U-P i 2U-P. W ramach przeznaczenia podstawowego na powyższych terenach dopuszczono: a) usługi, z wyłączeniem: szpitali, domów opieki, szkół, przedszkoli, b) handel, c) zabudowa produkcyjna, d) budownictwo, e) bazy, składy, magazyny, f) centra logistyczne.

Zasadnie przyjął organ nadzoru, że pojęcie „budownictwo” nie zostało zdefiniowane tak na gruncie niniejszej uchwały, jak i na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W szczególności pojęciem tym nie posługuje się rozporządzenie, w którego załączniku nr 1 określono symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego. W tej sytuacji niniejsza regulacja może stwarzać uzasadnione wątpliwości co jej treści i przez to wprowadzać brak jasności w zakresie przyjętych rozwiązań planistycznych.

Tymczasem zaskarżona uchwała – jak już wspomniano - 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. Nie budzi także 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 orzeczniczą istotne naruszenia zasad sporządzania planu, w tym zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP skutkują nieważnością planu. Niniejszą sankcją 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).

W kontekście powyższego należy zauważyć, że samo pojęcie „budownictwo” ma bardzo szerokie znaczenie i zgodnie z definicją, zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN, oznacza tak budowanie domów i innych obiektów; jak też dział gospodarki z tym związany, a nadto również architekturę. Z kolei Wielki Słownik Języka Polskiego pod tym pojęciem rozumie działalność związaną z wznoszeniem, modernizacją lub rozbórką budynków. Trudno zatem niniejszy termin powiązać z „działalnością produkcyjną związaną z produkcją materiałów budowlanych”, na którą powołuje się Rada Miejska Lubina. Z tych też względów również przepis § 23 ust. 1 pkt 1 lit. d zaskarżonej uchwały podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Odnosząc się z kolei do twierdzeń, iż niniejsza regulacja została przyjęta z uwagi na lokalizację zakładu produkcji betonu i konieczność zachowania istniejących sposobów użytkowania terenów, należy zauważyć, że problem zakwestionowanego przepisu nie dotyczy samego przeznaczenia tegoż terenu m.in. pod działalność produkcyjną związaną z produkcją materiałów budowlanych, lecz sposobu jego określenia w planie. Wyeliminowanie niniejszego przepisu nie wpłynie też na działalność wskazanego zakładu, gdyż § 23 ust. 1 pkt 1 lit. c przewiduje na niniejszym terenie zabudowę produkcyjną.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny - uznając stwierdzone przez Wojewodę naruszenia prawa za istotne - stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak 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.).

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 19 pkt 2 p.p.s.a.