



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 grudnia 2025 r.

Poz. 5165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-N.4131.67.4.2025.MW3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 10 we fragmencie: „usytuowane w odległości od linii rozgraniczających w granicach od 0 do 37 m” uchwały nr XXIV/123/2025 Rady Miasta Lubań z dnia 28 października 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubań.

Uzasadnienie

Rada Miasta Lubań na sesji w dniu 28 października 2025 r. podjęła uchwałę nr XXIV/123/2025 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubań, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 pkt 10 we fragmencie „usytuowane w odległości od linii rozgraniczających w granicach od 0 do 37 m” uchwały 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 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że zawarte w przedmiotowej uchwale ustalenia naruszają w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych

w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. np. wyroki NSA: z 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13; z 18 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 2150/20; z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 3827/19; z 20 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 139/23).

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy: „*Plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*”

Jak stanowi § 8 ust. 2 rozporządzenia, „*Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego*”.

Nie ulega wątpliwości, że treść cytowanych przepisów art. 20 ust. 1 zd. drugiej ustawy i § 8 ust. 2 rozporządzenia wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 8, str. 159). Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu” (zob. wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1804/15).

Mocą § 2 pkt 10 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Lubąń nadała następujące brzmienie § 32 ust. 2 pkt 7 uchwały nr LXXIV/433/2023 Rady Miasta Lubąń z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubąń: „*2. Dla terenu IIC obowiązują następujące wskaźniki zagospodarowania terenu oraz parametry i zasady kształtowania zabudowy: (...) 7) linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, usytuowane w odległości od linii rozgraniczających w granicach od 0 m do 37 m.*”. Przed ww. zmianą § 32 ust. 2 pkt 10 uchwały nr LXXIV/433/2023 z dnia 30 maja 2023 r. określał odległości pomiędzy liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi w granicach od 5 do 37 m. Mocą przedmiotowej uchwały doszło zatem do zmiany minimalnej/dolnej granicy odległości pomiędzy liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi (z 5 m do 0 m).

Z analizy porównawczej załączników graficznych do obu uchwał wynika jednak, że przebieg linii zabudowy nie został w części graficznej zmieniony. Co istotne na załączniku graficznym do przedmiotowej uchwały nie udało się zidentyfikować linii zabudowy sytuowanej na terenie IIC w odległości 0 m od linii rozgraniczających. W świetle przedstawionych okoliczności istnieje rozbieżność między załącznikiem graficznym a tekstem zmienionego planu. Ponadto ustalona § 2 pkt 10 uchwały zmiana przebiegu linii zabudowy stoi w sprzeczności z treścią § 1 ust. 6 przedmiotowej uchwały, który stanowi, że „*Wprowadzone zmiany planu nie powodują zmian w rozwiązaniach zawartych w załączniku nr 1 do uchwały nr LXXIV/433/2023 Rady Miasta Lubąń z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w zachodniej części miasta Lubąń*”.

W odpowiedzi na wystąpienie Wojewody z dnia 26 listopada 2025 r. o ustosunkowanie się do wskazanych rozbieżności, Miasto Lubąń wyjaśniło, że „*wskazana rozbieżność między załącznikiem graficznym a tekstem § 2 pkt 10 (dotyczącego § 32 ust. 2 pkt 7) zmienionego planu wynika z błędnego przeniesienia zapisu źródłowego tekstu uchwały nr LXXIV/433/2023 Rady Miasta Lubąń z dnia 30 maja 2023 r., gdzie parametr odległości linii zabudowy z § 32 ust. 2 pkt 7 został błędnie zaimplementowany do zapisów uchwały nr XXIV/123/2025. Uchwała wymagałaby korekty w zakresie § 2 pkt 10 ustalającego brzmienie § 32 ust. 2 pkt 7 Uchwały zmienionej w odniesieniu do sformułowania „7) linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, usytuowane w odległości od linii rozgraniczających w granicach od 0 m do 37 m.” w to miejsce winno być „7) linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, usytuowane w odległości od linii rozgraniczających w granicach od 5 m do 37 m*”. Tym samym Miasto Lubąń przyznało, że w tekście uchwały zmieniającej dla terenu IIC błędnie wskazano odległości pomiędzy liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi, a parametr odległości linii zabudowy nie powinien ulec zmianie.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12): „Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.”. Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 328/12, Sąd ten wskazał, że: „Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”.

W ocenie organu nadzoru dla przywrócenia wymaganej spójności pomiędzy częściami tekstową i graficzną zmiany planu w analizowanym tu zakresie wystarczające jest stwierdzenie nieważności zaskarżonego § 2 pkt 10 uchwały w zakresie słów „usytuowane w odległości od linii rozgraniczających w granicach od 0 do 37 m”. W efekcie takiego rozstrzygnięcia przepis § 32 ust. 2 pkt 7 uchwały zmienianej statuował będzie obowiązek respektowania na terenie IIC linii zabudowy uwidocznionej na rysunku planu.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Anna Żabska