



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 775

### WYROK NR II SA/WR 286/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 sierpnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

Starszy sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2024 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Chojnów  
z dnia 16 czerwca 2023 r. nr LXXI.473.2023  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego  
wsi Krzywa

stwierdza nieważność § 44 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „od 236 m do 480 m”, § 44 ust. 1 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 50 m do 214 m”, § 45 ust. 1 we fragmencie „klasy zbiorczej”, § 45 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 14 m do 174 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. d we fragmencie „od 4 m do 10 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. h we fragmencie „od 4 m do 10,5 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. o we fragmencie „od 5 m do 8 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. j we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. k we fragmencie „od 8 m do 9 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. n we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. o we fragmencie „od 6 m do 7,5 m” zaskarżonej uchwały.

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LXXI.473.2023 Rady Gminy Chojnów z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzywa i wniósł o stwierdzenie nieważności § 44 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „od 236 m do 480 m”, § 44 ust. 1 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 50 m do 214 m”, § 45 ust. 1 we fragmencie „klasy zbiorczej”, § 45 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 14 m do 174 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. d we fragmencie „od 4 m do 10 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. h we fragmencie „od 4 m do 10,5 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. o we fragmencie „od 5 m do 8 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. j we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. k we fragmencie „od 8 m do 9 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. n we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. o we fragmencie „od 6 m do 7,5 m” uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił podjęcie § 45 ust. 1 we fragmencie „klasy zbiorczej” uchwały nr LXXI/473/2023 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 997 ze zm.) w związku z § 4 ust. 9 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 do planu sprzecznych ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu oraz § 44 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „od 236 m do 480 m”, § 44 ust. 1 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 50 m do 214 m”, § 45 ust. 2 we fragmencie „od 14 m do 174 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. d we fragmencie „od 4 m do 10 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. h we fragmencie „od 4 m do 10,5 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. o we fragmencie „od 5 m do 8 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. j we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. k we fragmencie „od 8 m do 9 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. n we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. o we fragmencie „od 6 m do 7,5 m” uchwały nr LXXI/473/2023 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 ust. 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającym na wprowadzeniu do planu sprzecznych ustaleń pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej załącznikiem graficznym.

W uzasadnieniu skargi wyjaśnił, że w toku badania legalności uchwały, stwierdził podjęcie zaskarżonego fragmentu z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnątrznie sprzecznych regulacji.

Jak dalej wyjaśniał organ nadzoru, w § 44-48 Rada Gminy Chojnów ustaliła szerokość dróg publicznych i wewnętrznych w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem uchwały, na obszarze objętym granicami planu. W ocenie organu nadzoru szerokości wskazane w § 44 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 44 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 45 ust. 2 pkt 2, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. d, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. h, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. o, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. j, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. k, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. n, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. o różnią się od tych, które zostały wyrysowane na rysunku planu. Ponadto zgodnie z § 45 uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 KDG, ustala się przeznaczenie podstawowe - droga publiczna klasy zbiorczej. Tymczasem zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 21 uchwały przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem KDG to tereny drogi publicznej klasy głównej, tak samo symbol KDG został opisany w legendzie rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jako oznaczenie obowiązujące).

Dalej skarżący wskazał, że w piśmie GP0.6722.7.2023.KRZ.KAR z dnia 1 grudnia 2023 r. Gmina Chojnów oświadczyła, że „pomiar nie zostały skorygowane po korekcie rysunku planu na etapie opiniowania i uzgadniania - jest niespójność”, jednocześnie wyjaśniając jakie powinny być rzeczywiste planowane szerokości dróg, zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały. Ponadto zgodnie z pismem z dnia 1 grudnia 2023 r. w § 45 ust. 1 uchwały „zaszła oczywista pomyłka jest to teren drogi klasy głównej”.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o jej uwzględnienie w całości, uznając stanowisko organu nadzoru za uzasadnione.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 2022 r., poz. 2492) 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 2023 r., poz. 1634, 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 podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Kontroli Sądu w niniejszej sprawie podlegała uchwała nr LXXI.473.2023 Rady Gminy Chojnów z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krzywa. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego jej fragmenty, tj. § 44 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „od 236 m do 480 m”, § 44 ust. 1 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 50 m do 214 m”, § 45 ust. 1 we fragmencie „klasy zbiorczej”, § 45 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 14 m do 174 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. d we fragmencie „od 4 m do 10 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. h we fragmencie „od 4 m do 10,5 m”, § 47 ust. 2 pkt 2 lit. o we fragmencie „od 5 m do 8 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. j we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. k we fragmencie „od 8 m do 9 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. n we fragmencie „5 m”, § 48 ust. 2 pkt 1 lit. o we fragmencie „od 6 m do 7,5 m” są wadliwe, gdyż zostały podjęte z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że nie budzi wątpliwości, że 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 orzecniczą istotne naruszenia zasad sporządzania planu, w tym zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP skutkują nieważnością planu. Oznacza to więc, że nie każde naruszenie zasad techniki legislacyjnej automatycznie skutkuje nieważnością planu, lecz jedynie takie, które nosi znamiona naruszenia „istotnego”. Sankcją nieważności 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).

Z taką sytuacją mamy do czynienia w realiach badanej sprawy, w której w zakwestionowanym fragmencie określono parametr szerokości dróg wewnętrznych i publicznych w liniach rozgraniczających, jednocześnie odmiennie określając te wartości na rysunku planu. Nadto, Ponadto zgodnie z § 45 uchwały dla terenu

oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 KDG, ustala się przeznaczenie podstawowe - droga publiczna klasy zbiorczej. Tymczasem zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 21 uchwały przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem KDG to tereny drogi publicznej klasy głównej, tak samo symbol KDG został opisany w legendzie rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jako oznaczenie obowiązujące).

W ocenie Sądu trafne jest stanowisko organu nadzoru, że zapisy uchwały w takim kształcie nie mogą się ostać, albowiem jak wcześniej wskazano, uchwała w zakresie ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być spójna w całości, tj. część tekstowa i graficzna nie mogą prezentować sprzecznych ze sobą treści. Taki stan rzeczy niewątpliwie w sposób istotny jest sprzeczny z zasadami dobrej legislacji.

Tymczasem zaskarżona uchwała 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. Przyjęcie regulacji wewnętrznie sprzecznej w swej treści stanowi naruszenie § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia, który stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Wprowadzenie takich zapisów stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i godzi w zasadę poprawnej legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z tych też przyczyn Sąd uwzględnił podniesiony w skardze zarzut istotnego naruszenia zasady sporządzania planu zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Sąd przychylił się także do wniosku Wojewody aby stwierdzić nieważność tylko wskazanych w skardze fragmentów uchwały, skoro Rada Gminy wskazała, że wartości wskazane na rysunku planu są prawidłowe, natomiast nie zostały one zaktualizowanej w części tekstowej uchwały. Wyeliminowanie zaskarżonego fragmentu uchwały, pozwoli doprowadzić zaskarżony akt do stanu zgodnego z prawem i intencją lokalnego prawodawcy.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.