



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 listopada 2018 r.

Poz. 5828

**WYROK NR II SA/WR 377/17**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 4 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 października 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Kamiennej Góry

z dnia 29 marca 2017 r. nr XXXII/216/17

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic Jeleniogórskiej, Bohaterów Getta, Przemysłowej i Towarowej w Kamiennej Górze

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,**

**II. zasądza od Gminy Kamienna Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 marca 2017 r., nr XXXII/216/17 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla mu ulic: Jeleniogórskiej, Bohaterów Getta, Przemysłowej i Towarowej w Kamiennej Górze.

Przyjmując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej – u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. – dalej – p.p.s.a.), skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania i wnioski skargi poparto zarzutem podjęcia § 1 skarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej – u.p.z.p.), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenu oraz wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z rysunkiem planu.

Po wykazaniu upływu terminu przewidzianego do skorzystania z możliwości weryfikacji przedmiotowej uchwały w trybie nadzoru skarżący podał, że kwestionowaną uchwałą wprowadzono zmiany do uchwały Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 11 września 2013 r., nr XXXIV/208/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic: Jeleniogórskiej, Bohaterów Getta, Przemysłowej i Towarowej w Kamiennej Górze. Mocą § 1 pkt 1 uchwały zmieniono brzmienie § 5 pkt 15 uchwały zmieniającej rozbudowując definicję „szlaku rowerowego”. Po zmianie przepisu, szlak rowerowy to czytelny i spójny ciąg rozwiązań technicznych, zapewniający bezpieczny ruch rowerowy, na który mogą składać się: wydzielone drogi rowerowe, ścieżki rowerowe, pasy rowerowe, ciągi pieszo rowerowe, ulice w strefach ograniczonej prędkości, ulice w strefach zamieszkania, drogi wewnętrzne oraz inne podobne; w podstawowym przebiegu pokazany na rysunku planu, przy czym dopuszcza się jego wykonanie również w obrębie innych terenów, jeśli takie dopuszczenie zawierają ustalenia szczegółowe.

Z kolei § 1 pkt 2, 5, 6, 7 i 8 uchwały zmieniono brzmienie § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c, § 13 ust. pkt 2 lit. c, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. c, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. f, § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały zmieniającej, którymi dopuszczono w przeznaczeniu uzupełniającym dla poszczególnych terenów (tereny, dróg, tereny kolejowe, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny zieleni izolacyjnej i nieurządzonej) szlak rowerowy. Zmiana brzmienia tych przepisów polega na dopuszczeniu przebiegu szlaku rowerowego innego niż wskazany na rysunku, pod warunkiem zapewnienia ciągłości szlaku na długości minimum 500 m i spełnieniu przepisów odrębnych. W tekście zmiany planu nie sprecyzowano tego możliwego innego przebiegu szlaku rowerowego. Do kwestionowanej uchwały zmieniającej nie załączono rysunku planu, pozostawiając tym samym niezmieniony załącznik graficzny do uchwały nr XXXIV/208/13 z dnia 11 września 2013 r., na którym wyrysowano podstawowy przebieg szlaku rowerowego. Natomiast na rysunku planu nie ma wyrysowanego ewentualnego innego niż podstawowy przebiegu szlaku rowerowego.

Według Wojewody wprowadzenie w uchwale zapisów dopuszczających zmianę przebiegu wyznaczonego na załączniku graficznym szlaku rowerowego powoduje naruszenie spójności rysunku planu z tekstem planu, ponieważ na załączniku graficznym wyznaczono obowiązkową trasę szlaku rowerowego, natomiast tekst uchwały pozwala na zmianę przebiegu tej trasy. Rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Stanowisko zawarte w skardze poparto odwołaniem do orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Po wskazaniu na art. 15 ust. 1 u.p.z.p. dotyczący sporządzenia projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem skarżący przytoczył treść § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), z którego wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W oparciu o wskazane normatywy wyprowadzono, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną, gdzie tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych, zaś rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Zdaniem Wojewody w przedmiotowej sprawie odmienne ustalenia powodują że uchwała jest nieczytelna. Nie pozwala ona na odczytanie z niej obowiązującej normy w zakresie ewentualnego innego przebiegu niż podstawowy szlaku rowerowego. Adresat planu nie jest w stanie na jego podstawie ustalić tego innego przebiegu szlaku rowerowego, tym samym powoduje to jego dezinformację.

W dalszej części uzasadnienia skargi podano, że § 1 pkt 4 kwestionowanej uchwały dodano do § 11 ust. 2 pkt 1 zmienianej uchwały literę k, w brzmieniu: „dopuszcza się wykonanie dróg KDD-3 i KDD-4 jako dróg DW pod warunkiem zastosowania drogi jednojezdniowej, z dwoma pasami ruchu 2x2,5 m, z jedno lub dwustronnym chodnikiem, oraz szerokości w liniach rozgraniczających według rysunku planu”. Zapis ten dopuszcza zmianę przeznaczenia dwóch wskazanych terenów dróg publicznych klasy dojazdowej na tereny dróg wewnętrznych, uzależniając to od spełnienia określonych w tym przepisie warunków. Polegać ma to, w zamierzeniu uchwałodawcy, na możliwości realizacji na danych terenach dróg publicznych klasy dojazdowej albo dróg wewnętrznych.

Kwestionując poprawność tej regulacji skarżący wskazał na art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie którym „w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”, treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, budzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W § 3 pkt 4 rozporządzenia minister postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, niebudzące wątpliwości przeznaczenie terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny. Oznacza to, przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne.

Według Wojewody Dolnośląskiego Rada Miasta Kamienna Góra kwestionowanym przepisem nie określiła przeznaczenia terenu w sposób jednoznaczny. Adresaci planu na podstawie norm nie są w stanie ustalić czy dane tereny będą drogami publicznymi klasy dojazdowej D-3 i KDD-4) czy też drogami wewnętrznymi (KDW). Dodatkowo normodawca lokalny wykonanie dróg KDD-3 i KDD-4 jako dróg wewnętrznych uwarunkował realizacją zdarzenia przyszłego i niepewnego, jakim w tym przypadku jest realizacja drogi spełniającej wymogi określone w tym przepisie. Tym samym spotęgowana została niejednoznaczność kwestionowanego przepisu. W ocenie organu nadzoru plan miejscowy powinien zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych niepewnych. Nadto z treści kwestionowanego przepisu jak i z pisemnych wyjaśnień zawartych w piśmie Przewodniczącego Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 20 kwietnia 2017 r. wynika, że ostateczne ustalenie przeznaczenia terenów odbędzie się w trybie niezwiązanym z procedurą uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego. W przywołanych pisemnych wyjaśnieniach Przewodniczący Rady wskazał, że „według zapisu planu można te drogi wykonać jako drogi publiczne klasy dojazdowej lub drogi wewnętrzne - bez uszczerbku dla wartości użytkowej ulicy, tj. żądane w obydwu przypadkach są takie same parametry techniczne. Sama zmiana kwalifikacji zaś wynika z racji ograniczonej liczby podmiotów do obsługi oraz nieprzelotowego charakteru tych dróg. Należy też zauważyć, że plan miejscowy zawiera wytyczne realizacji, a ich kwalifikacji dokonuje RM (po wykonaniu drogi) w trybie nie związanym z mpzp. Przeznaczenie KDD a KDW nie jest rozbieżne. Nie podano tu żadnych warunków uzależniających realizację dróg od zdarzenia przyszłego czy niepewnego, trudno też, jak się wydaje określić taką korektę jako zdarzenie niepewne. Zmiana została uzgodniona przez GDDKiA”.

Przytaczając regulacje u.p.z.p. skarżący zaznaczył, że w miejscowym planie następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Natomiast wprowadzając w planie możliwość ujęcia określonego obszaru w sposób nieprzewidziany procedurą określoną w art. 17 ustawy, dopuszcza się w sposób nieuzasadniony dokonanie zmiany przeznaczenia określonych terenów, uniemożliwiając równocześnie ustalenie, jakie faktyczne przeznaczenie ma dany teren, a tym samym ustalenia na nim obowiązujące. Gmina Miejska Kamienna Góra w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego jest uprawniona do zmiany ustalonego

w rozpatrywanym planie przeznaczenia poszczególnych terenów wyłącznie w trybie procedury planistycznej, określonej w art. 17 ustawy.

Zdaniem skarżącego tryb sporządzania i uchwalania planu został szczegółowo uregulowany w art. 17 u.p.z.p.. W myśl art. 27 ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu. Przepis art. 27 ustawy ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 9 i 11 ustawy. W ocenie organu nadzoru ustawa nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość przeprowadzenia w każdej chwili zmian w sposobie (zasadach) zagospodarowania danego terenu o ustalonym już w planie przeznaczeniu umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie z art. 17 w zw. z art. 27 u.p.z.p.. Tym samym niedopuszczalne jest stanowienie w planie zagospodarowania przestrzennego o dopuszczeniu dokonywania zmian ustalonego planem przeznaczenia terenu bez wykonania czynności określonych w art. 17 ustawy.

Na koniec skarżący nie podzielił stanowiska zaprezentowanego w pisemnych wyjaśnieniach udzielonych przez Przewodniczącego Rady.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Kamienna Góra wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania. Motywując stanowisko w sprawie wyjaśniono, iż uchwalona zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma za zadanie dopuścić wykonanie szlaku rowerowego poza wskazanym na rysunku planu podstawowym jego przebiegiem.

Dla wprowadzenia „powiązań antenowych” z podstawowym przebiegiem szlaku rowerowego wprowadzono przeznaczenie uzupełniające „szlak rowerowy” dla wymienionych w ustaleniach szczegółowych terenów, tj.: wszystkie KD, KT-1 do 6, MN-1 i 2, P-1 do 9, ZI-1 do 3. Przeznaczenie uzupełniające może zajmować do 30% powierzchni (wg definicji zawartej w § 5 pkt 10 zmienianej uchwały) przeznaczenia podstawowego terenu i nie zmienia przeznaczenia podstawowego, daje jedynie możliwość realizacji szlaku na innym terenie, przy zapewnieniu jego ciągłości na długości co najmniej 500 m, dla uniknięcia realizacji jego odcinków zbyt krótkich lub nie posiadających kontynuacji, czyli np. nie powiązanych ze szlakiem podstawowym, oznaczonym na załączniku graficznym. Szlak rowerowy to obiekt liniowy, tak jak pozostała infrastruktura nie wyklucza realizacji ustaleń dotychczasowych planu dla poszczególnych terenów w przeznaczeniu podstawowym. Wskazując na orzecznictwo autor pisma procesowego wskazał, że mieszanie przeznaczenia terenów z funkcją podstawową i uzupełniającą jest prawnie dopuszczone w sytuacji gdy się wzajemnie nie wykluczają, bądź uzupełniają.

Nie zgodzono się także z zarzutami dotyczącymi zmiany planu w części dopuszczającej możliwość wykonania dróg publicznych klasy dojazdowej (KDD- 3 i KDD-4) lub drogi wewnętrznej tylko przy zachowaniu określonych parametrów tej drogi, tj. bez uszczerbku dla wartości użytkowej każdej z dróg. Zdaniem autora odpowiedzi na skargę w obydwu przypadkach są wymagane takie same parametry techniczne. Sama zmiana kwalifikacji wynika z racji ograniczonej liczby podmiotów do obsługi oraz nieprzelotowego charakteru tych dróg.

Zauważono także, że plan zawiera jedynie wytyczne dla realizacji, a ich kwalifikacji dokonuje Rada Miasta (po wykonaniu drogi) w trybie nie związanym z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie terenów KDD i KDW nie jest rozbieżne, nie podano żadnych warunków uzależniających realizację dróg od zdarzenia przyszłego czy niepewnego, trudno też, określić taką korektę jako zdarzenie niepewne.

W uchwale zmieniającej jest to warunek techniczny - dający możliwość wykonania dróg KDD- 3 i KDD-4 jako drogi wewnętrznej KDW przy zapewnieniu wymagań odnośnie parametrów technicznych, tj.: "drogi jednojezdniowej, z dwoma pasami ruchu 2 x 2,5m z jedno lub dwustronnym chodnikiem, oraz szerokości w liniach rozgraniczających według rysunku planu.". Zmieniają się natomiast parametry włączenia do drogi głównej KDG - w tym zakresie nie ma uwag zarządcy tej drogi, bowiem zmiana została uzgodniona przez GDDKiA.

Na rozprawie w dniu 4 października 2017 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał skargę oraz zarzuty i wnioski w niej zawarte.

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

Wojewoda Dolnośląski wywiódł skargę na przedmiotową uchwałę w trybie art. 93 ust. 1 przytoczonej wcześniej u.s.g.. Przewidziane powołanym przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest spreczna z prawem. Przywołany akt wyróżnia bowiem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Rozważając treść przywołanych wyżej przepisów u.s.g. należy uznać, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje naruszeń prawa kwalifikowanych jako istotne, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony został pogląd, zgodnie z którym przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Judykatura wypracowała jednak stanowisko, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.). Z poglądem tym można się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych należy wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. W literaturze przedmiotu zalicza się do nich: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów (por. B. Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" (publ. W Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23); podobnie Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną" w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, stwierdzając, że "orzeczenie o nieważności uchwały (organu gminy) zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa"). W wyroku z dnia 17 lutego 2016r., sygn. akt II FSK 3595/13, Lex nr 2036630, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, że "Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia."

Wskazać także należy, że przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Stosownie do treści tego przepisu 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. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag

i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy wskazać należy, 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 oraz lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ww. ustawy w którym określono podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego, czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przyjmowana w orzecznictwie wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2003 r., odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, że z punktu widzenia obowiązującego prawa dopuszczalne jest także, takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11). Dopuszczalne jest zatem ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza zatem konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania, poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują jaką funkcję ma on pełnić. Przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada, możliwości określenia tego przeznaczenia, gdyż należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1278/06; wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II OSK 567/08 Lec nr 511478; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 517/10, Lex nr 755638).

W realiach niniejszej sprawy mamy do czynienia z uchwałą zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 11 września 2013 r., nr XXXIV/208/13. Lektura akt planistycznych oraz korespondencji prowadzonej pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim i Radą klaruje czytelny obraz co do samych intencji przyświecających zmianom w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Przewidziany w obowiązującym planie szlak rowerowy zamierza się zrealizować także nie tylko „w podstawowym jego przebiegu” ale także, zgodnie z uchwałą zmieniającą, dopuszcza się taką możliwość na terenach o innym przeznaczeniu i odmiennie niż ujęto to w części graficznej planu. Jakkolwiek nie jest wykluczone, aby dopuszczona przez Radę możliwość zmiany przebiegu szlaku (faktycznie chyba realizacji dodatkowych elementów szlaku) miała uzasadnienie funkcjonalne czy nawet ekonomiczne, ale dopuszczenie zmiany planu w przyjętym zakresie należy uznać za sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Z całą pewnością ma rację skarżący, że uchwała zmieniająca nie odnosi się do części graficznej uchwalonej uchwałą z 2013 r.. Nie ujęcie zmian opisanych w części tekstowej uchwały z 2017 r. także w części graficznej prowadzi finalnie do rozbieżności tych dwóch nierozzerwalnie ze sobą związanych elementów planu miejscowego. Zasadnie zatem skarżący wskazuje na naruszenie zasad sporządzania planu poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z rysunkiem planu. Słusznie też odwołuje się on do treści § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiążącego część tekstową i graficzną planu. Nie sposób bowiem zgodzić się z Radą Miejską Kamiennej Góry, że szlak rowerowy jako obiekt liniowy nie powoduje kolizji z zagospodarowaniem terenów o innym przeznaczeniu, z tej przyczyny, że będzie realizowany w ramach przeznaczenia uzupełniającego, które może zajmować do 30% przeznaczenia podstawowego. Rada swoją argumentację wyprowadza z ogólnych zasad planistycznych i jednocześnie pomija zarzut skarżącego związany ze sprzecznością części tekstowej i graficznej planu. Z żadnego fragmentu skargi nie wynika przecież aby Wojewoda Dolnośląski zajmował stanowisko związane z przekroczeniem dopuszczalnej wielkości funkcji uzupełniającej dla danego terenu o wskazanym przeznaczeniu. Podnosi on natomiast i uzasadnia nieczytelność uchwały i brak możliwości

odczytania intencji gminnego prawodawcy czy nawet planowanego przebiegu szlaku rowerowego, to zaś czyni uchwałę niezgodną z przepisami, zaś sam zarzut organu nadzoru okazuje się trafny.

Sąd w składzie orzekającym podzielił także w całej rozciągłości zarzut związany z dopuszczeniem dróg wewnętrznych w miejsce planowanych dróg dojazdowych pod warunkiem spełnienia określonych wymogów. Podnoszony w skardze względem szlaku rowerowego zarzut niejednoznacznego opisanie terenu w planie zagospodarowania przestrzennego dotyczy także tej części planu, która związana jest z dopuszczeniem dróg wewnętrznych w miejsce dróg dojazdowych. Analiza zapisów planu nie daje przecież w żaden sposób odpowiedzi na pytanie jakiej kategorii w istocie będzie dana droga. Podobnie jak miało to miejsce w pierwszym z zarzutów adresat planu nie ma pewności ostatecznego przeznaczenia danego terenu, a jak trafnie wywodzi to Wojewoda Dolnośląski w skardze, następstwa danego przeznaczenia rodzą skutki prawne i finansowe. Z tej przyczyny nie jest dopuszczalnym aby mimo ciężących na gminnym prawodawcy obowiązku jednoznacznego określenia terenu w planie istniały w tym zakresie nie tylko niejasności, ale także niepewność. Nie można zgodzić się z autorem odpowiedzi na skargę jakoby zarzut był niesłuszny z tej przyczyny, że dla obu kategorii dróg przewidziano takie same parametry. Parametry drogi to tylko jeden z wielu aspektów sprawy, które w żaden sposób nie przesądzają chociażby w aspekcie finansowym, na który to powołuje się Wojewoda. Nie ma racji Rada kwestionując wskazanie przez organ nadzoru na uzależnienie realizacji drogi od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Skoro w uchwale przewidziano w istocie możliwość realizacji jednej z dwóch kategorii dróg, to plan taki nie spełnia wymogu jednoznacznego określenia funkcji danego terenu. Taki plan nie jest też, jak oczekuje prawodawca przejrzysty i czytelny. Twierdzenia i zarzuty skargi okazują się zatem trafne.

W ocenie Sądu, wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu którego nieostrość czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie – stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Takiego przymiotu zrozumiałości normie określonej w kwestionowanej uchwale nie można przypisać. Widoczny jest natomiast brak konsekwencji prawodawcy gminnego, który określa w sposób niejednoznaczny przeznaczenie danego terenu. Tymczasem tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie zwięzły, a przede wszystkim precyzyjny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.). Sposób sformułowania skarżonej uchwały sprawia, że każdy adresat tej normy prawnej (właściciel nieruchomości, czy też organ administracyjny w toku postępowania jurysdykcyjnego) nie ma pewności jak ostatecznie będzie przebiegał szlak rowerowy, czy jakiej kategorii będzie konkretna droga. Wprowadzenie takich zapisów stanowi zatem istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i godzi w zasadę poprawnej (przyzwoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z tych też względów Sąd uwzględnił podniesiony w skardze zarzut istotnego naruszenia zasady sporządzania planu zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach zastępstwa procesowego Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zw. z § 14 ust. 1 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U z 2015 poz. 1804), uwzględniając koszty zastępstwa procesowego w kwocie 480 zł.