



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1411

### WYROK NR II SA/WR 155/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis  
Sędzia WSA Adam Habuda  
Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 26 lipca 2022 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce  
z dnia 26 listopada 2021 r. nr XXXIV/647/2021  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
wsi Cieszycze

**I. stwierdza nieważność § 14 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie: „-83 m”, § 16 ust. 2 pkt 12 lit. b we fragmencie: „6 m-8 m”, § 19 ust. 2 pkt 8 lit. g we fragmencie: „4 m”, § 30 ust. 1 we fragmencie: „1KDPj i 2” zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2022 r., poz. 559) wniósł o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie „-83 m”, § 16 ust. 2 pkt 12 lit. b we fragmencie: „6 m – 8 m”, § 19 ust. 2 pkt 8 lit. g we fragmencie: „4 m”, § 30 ust. 1 we fragmencie: „1KDPj i 2” uchwały nr XXXIV/647/2021 Rady Gminy Kobierzyce z 26.11.2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Cieszyce, zwanej dalej „uchwałą”.

Formułując takie żądanie skargi organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy Kobierzyce podjęcie:

- § 14 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie „- 83 m”, § 16 ust. 2 pkt 12 lit. b we fragmencie: „6 m – 8 m” i § 19 ust. 2 pkt 8 lit. g we fragmencie: „4 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.), zwanej w skrócie: „u.p.z.p.” w związku z § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy;

- § 30 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały, oznaczonych symbolem 3KDPj i 4KDPj.

Uzasadniając zarzuty skargi jej autor wskazał, że w § 14 uchwały Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1RM. W ustępie 2 pkt 13 lit. c wprowadzono ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy ustalając je w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu:

c) 74 m-83 m od południowego narożnika terenu 1RM.

Z kolei w § 16 ust. 2 lit. b uchwały, ustalając nieprzekraczalne linie zabudowy na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 7MN/U, przyjęto, że obowiązują w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu:

b) 6m- 8m od linii rozgraniczającej dróg publicznych klasy lokalnej KDL.

Ponadto, w § 19 ust. 2 pkt 8 lit. g uchwały, w ustaleniach dla terenów oznaczonych symbolami od 1U do 5U (tereny zabudowy usługowej), w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, przyjęto:

g) 4m od linii rozgraniczających terenu 5U od strony terenu 8WS.

Po dokonaniu analizy załącznika graficznego do uchwały organ nadzoru doszedł do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy od południowego narożnika terenu 1RM w odległości 74 m-83 m, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Wojewoda wskazał, że na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy od południowego narożnika terenu 1RM ustalono na 74 m. Niezgodna z załącznikiem graficznym do uchwały jest również odległość linii zabudowy ustalona w przedziale 6 m-8 m od dróg publicznych klasy lokalnej KDL. Dla terenu 2MN/U odległość linii od drogi KDL wynosi bowiem 4m. Ponadto Wojewoda stwierdził, że niezgodność zachodzi pomiędzy ustaleniami zawartymi w § 19 ust. 2 pkt 8 lit. g uchwały a rysunkiem planu, na którym odległość linii zabudowy na terenie 5U od strony terenu 8WS wynosi 10 m.

W ocenie organu nadzoru wskazane rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, które Wójt zakwalifikował jako pomyłkę pisarską, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają stwierdzenie nieważności § 14 ust. 2 pkt 13 lit. c we fragmencie „- 83 m”, § 16 ust. 2 pkt 12 lit b we fragmencie: „6 m – 8 m” oraz § 19 ust. 2 pkt 8 lit. g we fragmencie: „4 m”, w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu i tym samym naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia. Odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu, dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie 1RM od południowego

narożnika tego terenu, na terenie 2MN/U od drogi KDL oraz na terenie 5U od strony terenu 8WS, powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści planu. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń. Jednocześnie w ocenie Wojewody, uwzględniając treść § 14 ust. 2 pkt 13, § 16 ust. 2 pkt 12 oraz § 19 ust. 2 pkt 8 uchwały, w których przyjęto, że „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Kobierzyce o prawidłowości ustaleń dla terenu 1RM, 2MN/U i 5U przyjętych na rysunku planu, należało uznać za możliwe jednoznaczne ustalenie - wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Ponadto organ nadzoru wskazał, że na rysunku planu znajdują się wyznaczone w liniach rozgraniczających tereny oznaczone symbolami 3KDPj i 4KDPj. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tych terenów. Uchwała w § 30 zawiera natomiast ustalenia dla terenów ciągów pieszo-jezdných oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDPj 1 i 2KDPj, w których granicach obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe: publiczne ciągi pieszo-jezdne; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) infrastruktura techniczna, b) zieleń urządzona. W ustępie drugim wskazanej regulacji ustalono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: szerokość w liniach rozgraniczających: od 3,5 m do 30,5 m, z lokalnymi poszerzeniami i zwężeniami, zgodnie z rysunkiem planu. W ocenie organu nadzoru, ustalona w § 30 ust. 2 uchwały szerokość 30,5m dotyczy jednego z terenów wyznaczonych na rysunku planu, tj. terenu 3KDPj. Powołując się na regulację prawną wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt lit. § 8 ust.2 rozporządzenia organ nadzoru stwierdził, że skoro do wyrysowanych na załączniku graficznym do uchwały terenów oznaczonych symbolami 3KDPj i 4KDPj, nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu. Uwzględniając wyjaśnienia Gminy Kobierzyce, jak również mając na uwadze, że regulacje § 30 ust.2 uchwały sformułowane zostały w sposób wskazujący na uwzględnienie w nich ustaleń dla terenów 3KDPj i 4KDPj, organ nadzoru uznał, że w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, dopuszczalnym będzie jedynie stwierdzenie nieważności § 30 ust. 1 we fragmencie „1 KDPj i 2”. Wyeliminowanie ze wskazanej regulacji odniesienia do konkretnych numerów terenów oznaczonych symbolem KDPj - ciągów pieszo-jezdných spowoduje, że możliwe będzie jednoznaczne powiązanie ustaleń tekstu uchwały ze wszystkim terenami ciągów pieszo-jezdných oznaczonymi na załączniku graficznym symbolem KDPj, w tym również terenami 3 KDPj i 4KDPj.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie, w całości podzielając żądanie skargi i przytoczoną w niej argumentację.

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

Skarga była w sposób oczywisty uzasadniona i zasługiwał na uwzględnienie zgodny wniosek stron o stwierdzenie nieważności części tekstowej planu miejscowego w zaskarżonym zakresie.

Jak wiadomo, plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie planu miejscowego, zaś część graficzna stanowi załącznik do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Istnieje ściśle powiązanie pomiędzy obiema częściami planu miejscowego, ponieważ rysunek planu powinien odzwierciedlać w formie graficznej ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów (§ 4 pkt 1 powołanego rozporządzenia), a przy tym w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie rysunku z częścią tekstową (§ 8 ust. 2 tego rozporządzenia).

Jak wiadomo ponadto, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podustawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności. Z ugruntowanego

orzecznictwa tut. Sądu, powoływanego również w uzasadnieniu skargi (wyroki z: 24.06.2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20, 20.11.2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12, 31.07.2012r., sygn. akt 328/12, 06.05.2021r., sygn. akt II SA/Wr 28/21), jednoznacznie wynika, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. W przypadku zaskarżonej uchwały jest bezsporne pomiędzy stronami, że takie rozbieżności dotyczą nieprzekraczalnych linii zabudowy na wskazanych w skardze terenach. Dodatkowo różnice pomiędzy tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym widoczne są także w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem KDPj. Powyższe rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) i uzasadniają stwierdzenie nieważności wskazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisów planu miejscowego.

Z tych względów oraz na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (Dz. U. z 2022 r., poz. 329), orzeczono jak w sentencji.

Uwzględnienie skargi uzasadniało przyznanie skarżącemu zwrotu kosztów postępowania sądowego (art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.).