



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1587

### WYROK NR II SA/WR 280/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
(spr.)  
Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w dniu 25 października 2022 r.  
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce  
z dnia 26 listopada 2021 r. nr XXXIV/645/2021  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Biskupice Podgórne

**I. stwierdza nieważność § 15 ust. 2 pkt 11 lit. b we fragmencie „6 m – 8 m” zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XXXIV/645/2021 z dnia 26 listopada 2021 r. Rada Gminy Kobierzyce (dalej jako Rada) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Biskupice Podgórne (dalej jako plan miejscowy, uchwała planistyczna).

Skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 marca 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako Wojewoda, skarżący, organ nadzoru) zwrócił się o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 11 lit. b planu miejscowego we fragmencie „6 m-8 m” oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Zdaniem Wojewody § 15 ust. 2 pkt 11 lit. b uchwały planistycznej we wskazanym wyżej fragmencie podjęto z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej jako upzp) w związku z § 4 pkt 6 i § 8 pkt 2 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, dalej jako rozporządzenie). Naruszenie polega na wprowadzeniu w tekście uchwały planistycznej postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Wojewoda wskazał, że w § 15 planu miejscowego Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 6 MN. W ust. 2 pkt 11 zamieszczono ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy, ustalając je w następujących odległościach, zgodnie z rysunkiem planu: a) 6 m-8 m od linii rozgraniczającej dróg publicznych klasy lokalnej KDL, b) 6 m-8 m od linii rozgraniczającej ciągów pieszo – jezdnych KDPj. W ocenie Wojewody, analiza załącznika graficznego pokazuje, że część tekstowa planu miejscowego w zakresie, w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu 1MN od linii rozgraniczającej ciągów pieszo – jezdnych KDPj w odległości 6 m-8 m jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Wojewoda wskazuje, że na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu 3 KDPj ustalono również w odległości 4 m (zgodnie z rysunkiem planu 4-8 m).

Organ nadzoru podkreśla, że ujawnione rozbieżności stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W piśmie z dnia 31 stycznia 2022 r. Wójt Kobierzyc wyjaśnia, że wartość 6 m jest pomyłką, zaś prawidłowe odległości linii zabudowy określa rysunek planu.

W odpowiedzi organu wykonawczego na skargę, datowanej na 25 marca 2022 r., Wójt Kobierzyc wnosi o uwzględnienie skargi w całości. Analogicznie postępuje Rada Gminy Kobierzyce, i na mocy uchwały z dnia 25 marca 2022 r. wnosi o uwzględnienie skargi w całości.

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

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej.

Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej także jako p. p. s. a.).

Jak stanowi art. 1 § 1 – 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola

ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa ogniskuje się na będącym, w myśl art. 14 ust. 8 upzp, aktem prawa miejscowego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Biskupice Podgórne.

Według art. 20 ust. 1 upzp, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z przepisu jednoznacznie wynika, że plan miejscowy składa się z dwóch równorzędnych części, a mianowicie tekstowej i graficznej, które należy traktować jako integralne elementy planu i odczytywać je łącznie (takie też stanowisko zajmuje doktryna prawa oraz judykatura, zob. M. Kruś, Z. Leoński, Z. Szewczyk, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2019, s. 284, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2020 r., II OSK 1259/20, Centralna Baza Orzecnictwa i Informacji o Sprawach, dalej CBOIS).

Logicznie idzie za tym wniosek, że treść uchwały i jej część graficzna muszą być ze sobą zgodne, co oznacza, iż nie może być rozbieżności pomiędzy tekstem planu, a rysunkiem planu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 2933/19, CBOIS).

Jeżeli ma miejsce sytuacja niezgodności obydwu części planu miejscowego, to mamy do czynienia z jego wadliwością, która uniemożliwia jego prawidłowe stosowanie.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Natomiast zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej.

Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11, CBOIS). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08, CBOIS).

Regulacja planu, która wyłącza możliwość prawidłowego stosowania tego planu w określonym zakresie, niewątpliwie wypełnia znamiona istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Kontrola zakwestionowanego skargą planu miejscowego w wyżej rozumianym zakresie pozwoliła stwierdzić, że jego treść narusza istotnie przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego) poprzez sprzeczność części tekstowej i graficznej. Spowodowało to stwierdzenie przez Sąd nieważności kwestionowanych przepisów planu miejscowego.

Artykuł 15 ust. 2 upzp wskazuje obligatoryjne elementy planu miejscowego, i znajduje się wśród nich, w punkcie 6, wymóg określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

§ 4 pkt 6 rozporządzenia precyzuje, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy. Z kolei § 8 pkt 2 aktu wykonawczego oznajmia o obowiązku stosowania na projekcie rysunku planu miejscowego nazewnictwa i oznaczeń umożliwiających jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego

z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Nawiązując do realiów sprawy, należy uwypuklić, że określenie linii zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, i powinno być zamieszczone w ustaleniach dotyczących parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeżeli zaś projekt rysunku planu i stosowane tam oznaczenia mają być spójne z projektem tekstu, to tym bardziej obliig ten odnosić się będzie do już przyjętej uchwały, w zakresie jej części graficznej i tekstowej.

Kwestionowana przez Wojewodę regulacja umiejscowiona jest w rozdziale 3 planu miejscowego zatytułowanym Ustalenia szczegółowe, i dotyczy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1 MN do 6 MN, w kontekście linii zabudowy. Pod literą b w punkcie 11 ustępu 2 paragrafu 15 uchwały planistycznej zapisano: ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu, w odległości 6m-8m od linii rozgraniczającej ciągów pieszo – jezdnych KDPj.

Na rysunku planu miejscowego zaznaczono następujące odległości linii zabudowy: 1) dla terenu oznaczonego 1MN: 4 m i 6 m względem ciągu 3KDPj oraz 6 m względem ciągu 1KDPj, 2) dla terenu oznaczonego 2MN: 6 m względem ciągów 3KDPj, 4KDPj oraz 1 KDPj, 3) dla terenu oznaczonego 3MN: 6 m względem ciągu 5 KDPj, 4) dla terenu oznaczonego 4 MN: 6 m względem ciągu 5 KDPj, 5) dla terenu oznaczonego 5MN: 8 m względem ciągu 1 KDPj, 6) dla terenu oznaczonego 6 MN: 6 m względem ciągów 1 KDPj oraz 2 KDPj.

Skoro dla terenów oznaczonych symbolami od 1 MN do 4 MN oraz 6 MN wskazano na rysunku planu parametry w postaci 4-6 m od linii rozgraniczającej ciągów pieszo – jezdnych, to niemożliwa do pogodzenia z tym parametrem jest sytuacja, w której w tekście planu wyznacza się widełki w przedziale 6 m – 8 m. Rysunek planu zezwala na parametr w jasno i jednoznacznie wskazanej wielkości (6 m). Natomiast tekst planu pozwala także na inne wielkości, w realiach sprawy wykraczające poza 6 m. To ewidentna rozbieżność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, i w konsekwencji adresat planu nie będzie w stanie zorientować się co do rzeczywiście obowiązującego parametru.

Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia dla terenu oznaczonego symbolem 5 MN, gdzie rysunek planu ukazuje precyzyjnie wartość 8 m, a tymczasem z treści uchwały planistycznej wynika, że może to być wartość w przedziale pomiędzy 6 m a 8 m. Taka rozbieżność czyni zasadnym wskazany na wstępie zarzut Wojewody.

W następstwie Sąd uznał, że sposób realizacji przez Radę Gminy norm z art. 15 ust. 2 pkt 6 jest nienależyty, stanowi naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 upzp, co w konsekwencji wypełnia znamiona istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 upzp.

Na zasadzie art. 134 p. p. s. a. Sąd rozstrzygał w granicach sprawy nie będą jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Kontrolując pozostałą część planu miejscowego Sąd nie dopatrył się istotnego naruszenia ani zasad i trybu sporządzania planu, ani naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Sąd zważył przy tym, że organy Gminy podzieliły w pełni zarzuty Wojewody, a pozostała część planu miejscowego nie stanowiła przedmiotu sporu.

Z powyższych powodów, na zasadzie art. 147 § 1 p. p. s. a. Sąd uwzględnił skargę i w części stwierdził nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p. p. s. a. zasądając na rzecz Wojewody kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.