



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 2750

### WYROK NR II SA/WR 496/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 grudnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis  
(spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Asesor WSA Marta Pawłowska

Protokolant:

Referent Emilia Witkowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 grudnia 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 27 kwietnia 2023 r. nr LXXVIII/754/2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

obszarów położonych we wsi Niegoszów, gmina Świdnica

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę na uchwałę nr LXXVIII/754/2023 Rady Gminy Świdnica z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Niegoszów, gmina Świdnica, w części. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), strona skarżąca wnosi o:

1. stwierdzenie nieważności - § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” uchwały nr LXXVIII/754/2023 Rady Gminy Świdnica z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru, położonego we wsi Niegoszów, gmina Świdnica zwanej dalej „uchwałą”;

2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Strona skarżąca zarzuciła Radzie Gminy Świdnica podjęcie § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej uchwały nr LXXVIII/754/2023 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. Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Świdnica na sesji w dniu 27 kwietnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXVIII/754/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Niegoszów, gmina Świdnica. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 maja 2023 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Wskazuje, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Świdnica, uchwalając kontrolowany plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Mocą uchwały Rada Gminy Świdnica dokonała szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 U, przeznaczonego w planie miejscowym pod usługi. Zgodnie § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 500 m. Tymczasem, jak wskazano, jedynym przewidzianym w skarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczeniem są, zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały usługi, w tym usługi publiczne oraz tereny zieleni urządzonej jako przeznaczenie uzupełniające. Oznacza to, że w części tekstowej uchwały znalazły się sprzeczne ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu.

W piśmie ZGPGM.6721.2-11.2022(15) z dnia 26 czerwca 2023 r. Gmina Świdnica wyjaśniła, że zapis § 11 ust. 2 pkt 3 stanowi pomyłkę, oczywistym jest, że zamiarem było określenie powierzchni działek dla funkcji usługowej. W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność w tekście uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego,

wskazane nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalania planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 rozporządzenia ustalenia dotyczące szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości zawierają określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych: a) szerokości frontów działek oraz ich powierzchni, b) kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi. Z tych przepisów wynika jednoznacznie, że szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem stanowią obligatoryjną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zapisy uchwały regulujące te zasady nie mogą wprowadzać adresata w błąd, co do rzeczywistej treści uchwał. W tej sprawie, sprzeczne ustalenia w treści uchwały dotyczące przeznaczenia terenu objętego granicą planu powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. Mając powyższe na uwadze organ wniósł jak w petitum skargi.

W przedłożonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o rozpatrzenie skargi zgodnie z kompetencją. W uzasadnieniu wskazała, że w dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę nr LXXVIII/754/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Niegoszów, gmina Świdnica. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977) uchwała wraz z załącznikami i dokumentacją formalno - prawną, pismem nr ZGOPGM.6721.2-11.2022(13) z dnia 10.05.2023 r., została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego w celu oceny zgodności z przepisami prawa. Uchwała Rady Gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego została opublikowana w dniu 18 maja 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 3293. W ustawowym terminie, tj. 30 dni od daty przekazania dokumentacji planu miejscowego, Wojewoda Dolnośląski nie wykorzystał uprawnień wynikających z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, nie wszczął postępowania, nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego o unieważnieniu przepisów planu niezgodnych z prawem. Tym samym, po upływie 30 dni od publikacji uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Niegoszów stał się obowiązującym aktem prawa miejscowego. W sprawie podnoszonej w skardze przez Wojewodę Dolnośląskiego kwestii dotyczącej ustalenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej tutejszy organ udzielił wyjaśnienia pismem nr ZGPGM.6721.2-11.2022(14) z dnia 26.06.2023 r. oświadczając, że kwestionowany zapis stanowi pomyłkę, a oczywistym zamiarem było określenie powierzchni działek dla funkcji usługowej, gdyż w granicach planu nie występuje i nie została ustalona zabudowa mieszkaniowa. Jednakże, mimo oświadczenia, Wojewoda Dolnośląski dopatrywał się istotnego naruszenia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a ze względu na fakt, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego,

zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności we wskazanych przepisach § 11 ust. 2 pkt 3. Biorąc powyższe pod uwagę gmina wnosi o rozpatrzenie skargi zgodnie z kompetencją.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:**

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy). W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634; dalej zwana „p.p.s.a.”), zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.). Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która - zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem. Dalej trzeba podnieść, że stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w tym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), (w:) T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). 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.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych przez organ nadzoru zapisów zaskarżonej uchwały, jako istotnie naruszających przepisy u.p.z.p. W pierwszej kolejności należy w całości podzielić stanowisko Wojewody, że skarżony zapis planu ma charakter istotny. Do 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 (por. np. wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13). Zdaniem sądu naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało

znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Jest to zatem takie naruszenie, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i mamy z nim do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty można postawić tezę, że również przy ich zachowaniu zostałyby podjęta uchwała o treści identycznej co zaskarżona. Innymi słowy, chodzi o takie sytuacje, gdy popełnione przy podejmowaniu uchwały naruszenia przepisów proceduralnych nie miały wpływu na jej treść (A. Matan [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 91).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba przypomnieć, że dokonując szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 U, przeznaczonego w planie miejscowym pod usługi organ stanowiący gminy naruszył w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Unormowanie zawarte w § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały ustala minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na 500 m<sup>2</sup>. Natomiast lektura rozdziału 2, określającego przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w § 3. 1. ustala przeznaczenie dla terenu oznaczonego symbolem 1U jako 1) przeznaczenie podstawowe – teren usług, w tym usług publicznych; 2) przeznaczenie uzupełniające – tereny zieleni urządzonej. Z kolei rozdział 9 uchwały określający szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości w § 11 ust. 2 pkt 3) określił minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na 500 m<sup>2</sup>. Tymczasem, jak wskazuje rysunek planu, jedynym przewidzianym w skarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczeniem są, zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały usługi, w tym usługi publiczne oraz tereny zieleni urządzonej jako przeznaczenie uzupełniające. Oznacza to, że w części tekstowej uchwały znalazły się sprzeczne ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu. Błąd ten należy uznać za istotny, bowiem na podstawie unormowań zawartych w planie mogą być wydawane np. pozwolenia na budowę, a inwestor musi mieć pewność jaką inwestycje i w jakim zakresie może planować na terenie objętym uchwałą.

Odnosząc się natomiast do stanowiska organu, zdaniem sądu, podzielić należy pogląd, iż instytucja sprostowania błędu, gdy przedmiotem uchwały jest akt prawa miejscowego (publikowanego w stosownym organie promulgacyjnym), musi mieć charakter wyjątkowy i dotyczyć może jedynie szczególnie uzasadnionych przypadków, gdy nie można mieć wątpliwości, iż pomiędzy treścią przyjętego aktu a wolą prawodawcy wystąpiła oczywista różnica np. istnieją dokumenty wskazujące, iż intencja prawodawcy była odmienna niż ostatecznie uzewnętrzniona w podjętej uchwale lub błąd ma charakter rażący, oczywisty (oczywiście wadliwe oznaczenie numeru nieruchomości, błędna nazwa, nieadekwatna jednostka miary itp.). Kwestia prawidłowego rozróżnienia zmiany treści normatywnej prawa miejscowego od wyłącznie sprostowania popełnionego błędu, pomimo iż w obu przypadkach stanowisko wyraża ten sam organ (np. rada gminy), ma istotne znaczenie zwłaszcza gdy tryb uchwalania określonych przepisów jest regulowany w sposób szczególny. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego tryb określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 14 – 20 ustawy), przy czym wskazuje się wprost, iż zmiany planu wymagają zachowania procedury przewidywanej przy uchwalaniu planu (art. 27 ustawy). Zdaniem sądu nie można uznać za „oczywistą omyłkę pisarską” posłużenie się przez prawodawcę pojęciem „działki zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” w odniesieniu do działek przeznaczonych na działalność usługową. Postanowienia planu miejscowego, jako że kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania własności nieruchomości nie mogą budzić wątpliwości w zakresie wykładni zwłaszcza, że na podstawie zapisów planu będą/ mogą być wydawane np. decyzje udzielające pozwolenia na budowę. Nadto trzeba pamiętać, że przepisy planistyczne należy natomiast tak interpretować, aby tworzyły spójną oraz logiczną i systemową całość.

Ze wskazanych względów na podstawie art. 147 ppsa, a orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 ppsa.