



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2410

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 268/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 sierpnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 sierpnia 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Oława

z dnia 24 września 2024 r. nr VI/40/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Miłonów w gminie Oława

**I. stwierdza nieważność § 21 ust. 2 pkt 10 we fragmencie „od 0 do 6 m” oraz § 22 ust. 2 pkt 9 we fragmencie „od 0 do 6 m” zaskarżonej uchwały;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr VI/40/2024 Rady Gminy Oława z dnia 24 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Miłonów w gminie Oława i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 21 ust. 2 pkt 10 we fragmencie „od 0 do 6 m” oraz § 22 ust. 2 pkt 9 we fragmencie „od 0 do 6 m” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucił podjęcie przywołanych przepisów z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: u.p.z.p.), w zw. z § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587, dalej: rozporządzenie), polegające na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących usytuowania linii zabudowy.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że w § 21 uchwały Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1RM do 4RM. W ust. 2 pkt 10 wprowadzono ustalenia dotyczące linii zabudowy ustalając je w odległościach od 0 do 6 m od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Z kolei, w § 22 uchwały dokonano szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN do 9MN, w ust. 2 pkt 9 wprowadzono ustalenia dotyczące linii zabudowy określając je w odległościach od 0 do 6 m od linii rozgraniczających drogę.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza linię zabudowy w zachodniej części terenu 1RM, w południowej części terenu 3RM oraz w południowo-zachodniej części terenu 7MN – w odległości od 0 do 6 m, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego, gdyż na załączniku graficznym do uchwały we wskazanych miejscach linię zabudowy wyznaczono w znacznie większej odległości.

W toku procedury nadzorczej, pismem z dnia 24 października 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Oława wyjaśnił, że „w zakresie rozbieżności pomiędzy rysunkiem planu a tekstem uchwały w zakresie linii zabudowy: a) w § 21 ust. 2 pkt 10 dla terenów 1RM-4RM prawidłowe linie zabudowy zostały wskazane na rysunku planu, b) w § 22 ust. 2 pkt 9 dla terenów 1MN-9MN prawidłowe linie zabudowy zostały wskazane na rysunku planu.”.

Zdaniem Wojewody wskazane rozbieżności między tekstem planu a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają – z uwagi na rozbieżność ustaleń przepisów uchwały z rysunkiem planu – stwierdzenie nieważności § 21 ust. 2 pkt 10 we fragmencie „od 0 do 6 m” oraz § 22 ust. 2 pkt 9 we fragmencie „od 0 do 6 m”. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądownoadministracyjnego wynika bowiem, 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. Nadto, wskazane nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości, gdyż regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne jego uchwalenia są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Dalej Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt 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. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. 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. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych, niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią

tekstową planu a rysunkiem planu” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W niniejszej sprawie, odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu, dotyczące linii zabudowy w zachodniej części terenu 1RM, w południowej części terenu 3RM oraz w południowo-zachodniej części terenu 7MN, powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych przepisach, a po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści planu. Ustalenie różnych parametrów linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wskazanych ustaleń.

Wojewoda podniósł, że uwzględniając treść § 21 ust. 2 pkt 10 uchwały oraz § 22 ust. 2 pkt 9 uchwały, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Przewodniczącego Rady Gminy Oława o prawidłowości ustaleń dla terenów 1RM, 3RM oraz 7MN przyjętych na rysunku planu, możliwe jest ustalenie – wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – wskaźnika linii zabudowy. W związku z tym – z uwagi na zachowanie czytelności i jednoznaczności ustaleń planu – wniosek o stwierdzenie nieważności dotyczy ustaleń uchwały nie tylko w zakresie, w jakim wyznacza linię zabudowy w zachodniej części terenu 1RM, w południowej części terenu 3RM oraz w południowo-zachodniej części terenu 7MN, ale również w pozostałym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Oława wniosła o uwzględnienie skargi w całości, dzieląc zarzuty skargi. Nadto wniosła o rozpoznanie sprawy „z pominięciem rozprawy”.

W piśmie procesowym z dnia 15 maja 2025 r. pełnomocnik Wojewody przychylił się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 2024 r. poz. 1267) 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 2024 r., poz. 935, 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 szczególnie 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 wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Oława nr VI/40/2024 z dnia 24 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Miłonów w gminie Oława.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 21 ust. 2 pkt 10 we fragmencie „od 0 do 6 m” oraz § 22 ust. 2 pkt 9 we fragmencie „od 0 do 6 m” jest wadliwy, gdyż został podjęty 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.

Sąd podzielił zarzut względem niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu. W tym kontekście przywołać oczywiście trzeba, że 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 ścisłe powiązanie pomiędzy obiema częściami planu miejscowego, ponieważ rysunek planu powinien odzwierciedlać w formie graficznej ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, a przy tym w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie rysunku z częścią tekstową (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Ponadto, jak wiadomo, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podstawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności. Z ugruntowanego orzecznictwa tut. Sądu (wyroki z: 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20, 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12, 31 lipca 2012 r., sygn. akt 328/12, 6 maja 2021 r., 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 niezgodności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem.

W realiach badanej sprawy słusznie Wojewoda zauważył rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, które polega na tym, że w przyjęte w § 21 ust. 2 pkt 10 i § 22 ust. 2 pkt 9 regulacje dot. linii zabudowy są niezgodne z załącznikiem graficznym. Jego analiza prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza linię zabudowy w zachodniej części terenu 1RM, w południowej części terenu 3RM oraz w południowo-zachodniej części terenu 7MN – w odległości od 0 do 6 m, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego, gdyż na załączniku graficznym do uchwały we wskazanych miejscach linię zabudowy wyznaczono w znacznie większej odległości.

Nadto, stwierdzona przez Wojewodę rozbieżność a tym samym wadliwość została uznana przez Radę Gminy Oława, zarówno w toku postępowania nadzorczego jak również przed tut. Sądem. W tym zakresie organ w udzielonej odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że „prawidłowe linie zabudowy zostały wskazane na rysunku planu”.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone przez Wojewodę naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje natomiast swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a.