



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2413

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 437/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 listopada 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kłodzko

z dnia 11 grudnia 2024 r. nr 83/IX/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowościach: Szalejów Dolny, Szalejów Górny

I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie terenu 1KR;

II. stwierdza nieważność § 13 ust. 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „częściowo”;

III. zasądza od Gminy Kłodzko na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr 83/IX/2024 Rady Gminy Kłodzko z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowościach: Szalejów Dolny, Szalejów Górny, wnosząc o stwierdzenie nieważności: 1) załącznika nr 1 do uchwały planistycznej, w zakresie terenu 1KR; 2) § 13 ust. 4 uchwały we fragmencie „częściowo”.

Wojewoda zarzucił Radzie podjęcie wskazanego załącznika uchwały planistycznej z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), dalej: u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 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), dalej: rozporządzenie, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym nr 1 do uchwały, oznaczonego symbolem 1 KR. Następnie Wojewoda zarzucił podjęcie § 13 ust. 4 uchwał z naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez wskazanie w ustaleniach zawartych w treści uchwały, że teren oznaczony symbolem MNW-U znajduje się częściowo w obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie „OW” obserwacji archeologicznej, natomiast wskazany teren na załączniku graficznym nr 2 do uchwały znajduje się w całości w obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie „OW” obserwacji archeologicznej.

Uzasadniając skargę Wojewoda wskazał, że skoro do wyrysowanego na załączniku nr 1 do uchwał terenu oznaczonego symbolem 1KE nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Ponadto nie istnieje spójność części tekstowej planu z załącznikiem nr 2, gdzie w § 13 ust. 4 uchwały wprowadzono ustalenia, że teren MNW-U znajduje się częściowo w obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie „OW” obserwacji archeologicznej, a tymczasem z załącznika graficznego nr 2 do uchwały wynika, że teren znajduje się w całości na obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie „OW” obserwacji archeologicznej. Zachodzi zatem niespójność pomiędzy tekstem a rysunkiem, co z kolei oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności wskazanych regulacji uchwały, rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kłodzko wniosła o jej uwzględnienie, zgadzając się z zarzutami Wojewody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Jak stanowi art. 1 § 1 - 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 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej jako p.p.s.a., 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. Według art. 147 §1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

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. Trzeba tu wyjaśnić, że zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz

załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Naruszenie zasad sporządzania planu 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., sygn. akt II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11).

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowościach Szalejów Dolny, Szalejów Górny. Organ nadzoru dopatrywał się, że załącznik graficzny nr 1 do uchwały w zakresie obejmującym teren 1KR (teren komunikacji drogowej wewnętrznej) nie ma odzwierciedlenia w treści miejscowego planu. Innymi słowy załącznik graficzny odnosi się do terenu, którego nie wymienia tekst planu. Organ nadzoru zauważył również, że według tekstu miejscowego planu teren MNW-U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług) znajduje się częściowo na obszarze historycznego układu ruralistycznego oraz strefie obserwacji archeologicznej („OW”), gdy tymczasem rysunek (załącznik graniczny nr 2) pokazuje, że przedmiotowy teren (MNW-U) znajduje się w całości w obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie obserwacji archeologicznej. Sedno zarzutów, uznanych przez autora planu, dotyczy zatem rozbieżności, braku spójności pomiędzy tekstem planu (treścią) a załącznikiem graficznym (rysunkiem), co ma przekładać się na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nakazuje obowiązkowo określić w planie miejscowym przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W treści art. 20 ust. 1 u.p.z.p. znajduje się norma określająca, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. § 8 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu. Z przywołanych przepisów jasno wynika konieczność określenia w planie przeznaczenia terenów, z odpowiednim rozgraniczeniem terenów o różnym przeznaczeniu. Przepisy wskazują także, że część tekstowa oraz część graficzna stanowią jedność, tzn. są częściami tego samego aktu, i mają być tak sformułowane, aby umożliwić jednoznaczne odczytanie (powiązanie) obydwu części. W tym sensie sytuacja, w której część graficzna wprowadza element, którego nie sposób odnaleźć w części tekstowej, czy też treść tekstu różni się z tym, co obrazuje rysunek (część graficzna) stanowi istotne naruszenie wskazanych wyżej przepisów prawnych.

Analiza akt sprawy potwierdza trafność zarzutów Wojewody Dolnośląskiego i naruszenie przywołanych wyżej regulacji prawnych. Treść miejscowego planu, w szczególności rozdział 3 „Ustalenia szczegółowe dla terenów wskazanych w załącznikach nr 1 i nr 2” nie zawiera regulacji odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1KR. Prawodawca planistyczny wymienia w treści obszar oznaczony symbolem 1US, obszar oznaczony symbolem MNW, jednak milczy w tekście w zakresie terenu 1KR, który widnieje na załączniku graficznym nr 1. Z kolei § 13 ust. 4 planu miejscowego (odnoszący się do terenu MNW-U) stanowi: teren znajduje się w częściowo obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie „OW” obserwacji archeologicznej. Adekwatny załącznik nr 2 pokazuje natomiast, że teren MNW-U w pełni zlokalizowany jest w obszarze historycznego układu ruralistycznego i w strefie obserwacji archeologicznej.

Zgodnie z powołanymi przepisami i ugruntowanym orzecnictwem tekst planu i jego rysunek stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi treść, zaś część graficzna wskazuje za pomocą symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową. Nieśpójność pomiędzy tekstem a rysunkiem oznacza podjęcie uchwały planistycznej z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 września 2025 r. sygn. akt II SA/Wr 17/25; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2933/19). W świetle analizy akt sprawy, na tle stosownych przepisów prawnych, ewidentna jest rozbieżność we wskazanym przez Wojewodę zakresie.

Trzeba zaznaczyć, że w sprawie nie ma sporu prawnego, ponieważ Rada Gminy Kłodzko zgodziła się z organem nadzorczym, nie polemizując z zauważoną rozbieżnością.

Zważywszy istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego należało orzec jak w sentencji, i stwierdzić nieważność załącznika nr 1 uchwały w zakresie terenu IKR oraz § 13 ust. 4 przedmiotowego planu we fragmencie „częściowo”. O kosztach Sąd orzekł na zasadzie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.