



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 maja 2026 r.

Poz. 2419

WYROK NR II SA/WR 17/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 września 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie: Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Dominik Dymitruk (spr.)

Protokolant: referent Emilia Witkowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 września 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 13 czerwca 2024 r. nr III/17/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

wsi Zachowice

I. stwierdza nieważność § 37 ust. 2 lit. b we fragmencie „od 6,0 m” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr III/17/2024 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zachowice (dalej: uchwałą), wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 6,0 m”, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich podjęcie § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 6,0 m” zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 w związku z art. 28 ust. 1 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 związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) i § 8 ust. 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), w związku z § 12 ust. 1 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), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że w § 37 pkt 1 uchwały ustalono przeznaczenie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KDR: tereny dróg transportu rolnego. W punkcie 2 lit. b uchwały ustalono szerokość w liniach rozgraniczających terenu 2KDR od 6,0 m do 7,5 m. Tymczasem na rysunku planu minimalny wymiar drogi 2 KDR wynosi 4,5 m. Jak wynika z legendy zamieszczonej na rysunku planu, wymiarowanie podane na rysunku planu stanowi obowiązujące ustalenia planu.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy przesłanych w toku postępowania nadzorczego, na skutek pomyłki pisarskiej w § 37 pkt 2 lit. b - na rysunku dla drogi 2KDR oznaczono informacyjnie minimalny wymiar 6,0 m zamiast 4,5 m. W warstwie wymiarowania na analizowanej części załącznika graficznego występują dwa wymiary informacyjne: - 4,5 m odnosi się do szerokości drogi, 6,0 m do odległości linii zabudowy.

Zdaniem Wojewody, taka treść wyjaśnień wskazuje, że w tekście uchwały wskazano nieprawidłowy minimalny wymiary drogi 2KDR: zamiast 4,5 m - 6 m. Potwierdzają one zarazem, że zachodzą rozbieżności pomiędzy ustaleniami w treści planu oraz na załączniku graficznym co do minimalnej szerokości drogi 2KDR. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przedmiotowej sprawie przyznano, że zaistniały rozbieżności między ustaleniami części tekstowej planu a jej załącznikiem graficznym. Powoduje to, że wymóg jednoznaczności powiązania projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego nie został spełniony.

W ocenie Wojewody, biorąc pod uwagę wyjaśnienia Gminy, wystarczające było zaskarżenie wyłączenie fragmentów części tekstowej uchwały. Wylimitowanie zaskarżonych zapisów części tekstowej pozwoli wywieść z przedmiotowego miejscowego planu jednoznaczne normy prawne.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

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 p.p.s.a.). Po myśli natomiast 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego 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.

Należy w tym względzie podkreślić, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, dalej jako: ustawa zmieniająca). Z brzmienia przepisów intertemporalnych zawartych w art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4 tej ustawy wynika nakaz stosowania do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisów dotychczasowych, tj. między innymi art. 20 u.p.z.p. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie (art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej), czy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie tej ustawy (art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej).

Zatem wzorcem kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego były przepisy u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. według stanu prawnego na dzień 13 czerwca 2024 r. z uwzględnieniem jednak przepisów dotychczasowych przedmiotowej ustawy.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zachowice została podjęta przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich w dniu 25 lutego 2016 r. Wobec powyższego, zastosowanie w sprawie znajdzie w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczyniwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 - wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała nr III/17/2024 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zachowice.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności, Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 6,0 m” jest wadliwy, gdyż został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W kontekście zarzucanej przez organ nadzoru sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego przyjętego w kontrolowanej uchwale, należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. W myśl zaś art. 20 ust. 2 zd. drugie u.p.z.p. część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały. Za dopełnienie powyższych przepisów uznać należy § 8 ust. 2 cytowanego na wstępie rozporządzenia, stanowiący, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

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. W orzecznictwie tut. Sądu (wyroki z dnia: 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) podkreślano wielokrotnie, 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. Słusznie więc podkreśla się, że normy prawne zapisane w planie miejscowym wyprowadza się bowiem zarówno z części opisowej, jak i części graficznej. Natomiast sprzeczność, brak korelacji i spójności między tymi częściami, a nawet wewnętrzna sprzeczność w tych częściach, w szczególności w zakresie przeznaczenia danego terenu, muszą być traktowane w kategorii istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 760/22).

W realiach niniejszej sprawy słusznie Wojewoda zauważył rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, które polega na tym, że w przyjęte w § 37 pkt 2 lit. b regulacja dotycząca szerokość w liniach rozgraniczających terenu 2KDR jest niezgodna z załącznikiem graficznym. Jego analiza prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza szerokość w liniach rozgraniczających terenu 2KDR w odległości od 6,0 m do 7,5 m, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego, gdyż na załączniku graficznym do uchwały wskazany wymiar drogi 2KDR jest mniejszy.

Działając w powyższych ramach prawnych Sąd podzielił zarzut względem niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu miejscowego ustalonego zaskarżoną uchwałą, powodujący w konsekwencji jej wadliwość w dostrzeżonej przez organ nadzoru części.

Z racji więc tego, że załącznik graficzny – co zostało już wyartykułowane – stanowi integralny element planu miejscowego, natomiast podstawowe parametry przyszłych inwestycji budowlanych w zakresie wskazanym art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. powinny być wyznaczane w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę, należało podzielić stanowisko organu nadzoru o konieczności eliminacji z obrotu prawnego stwierdzonych niezgodności, jak rażąco naruszających prawo.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „od 6,0 m”, co orzeczono w pkt I sentencji wyroku.

Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).