



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2026 r.

Poz. 2434

WYROK NR II SA/WR 381/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 października 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 października 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 6 grudnia 2024 r. nr IX/49/2024

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Kuźnica Czeszycka oraz Suliradzice – część I

I. stwierdza nieważność § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a, § 18 ust. 1 we fragmencie „1MN-U-RZM i 2”, § 16 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenach 1-2MN-U, 4-5MN-U, 7-13MN-U, § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenach MN-U-RZM oraz § 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenie 1MN-RZM, § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie: „4RZM i” oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 12KDD, zlokalizowanego pomiędzy terenem 11MN-RZM a terenem 12MN-RZM;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr IX/49/2024 Rady Gminy Krośnice z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Kuźnica Czeszycka oraz Suliradzice - część I i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a, § 18 ust. 1 we fragmencie: „1MN-U-RZM i 2”, § 16 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenach 1-2MN-U, 4-5MNU, 7-13MNU, § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenach MN-U-RZM oraz § 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenie 1MN-RZM, § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie: „4RZM i” oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 12KDD, zlokalizowanego pomiędzy terenem 11MN-RZM a terenem 12MN-RZM. Nadto, Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwale zarzucił podjęcie:

- § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie: „4RZM i” z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., dalej: u.p.z.p.), w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej), polegające na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez zamieszczenie w uchwale wewnątrznie sprzecznych regulacji;

- § 18 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy oraz 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), polegające na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku nr 1 do uchwały o symbolu 3MN-U-RZM;

- załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 12KDD, zlokalizowanego pomiędzy terenem 11MN-RZM a terenem 12MN-RZM, z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. oraz w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez oznaczenie na załączniku nr 2 do uchwały dwóch, różnych terenów tym samym symbolem 12KDD; - § 16 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenach 1-2MN-U, 4-5MNU, 7- 13MNU, § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenach MN-U-RZM oraz § 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczonej na terenie 1MN-RZM z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 września 2023 r., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez dopuszczenie zmniejszenia powierzchni jednej z działek dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z naruszeniem postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi, Wojewoda wyjaśnił, że w § 15 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami od 1MN do 30MN. W ustępie 2, określając zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady kształtowania zabudowy i urządzania terenu, ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w następujący sposób:

- a) 40% na terenie 9MN,
- b) 50% na terenach 3MN, 5-9MN, 16-18MN, 20-21MN,
- c) 60% na terenach 1-2MN, 4MN, 10-15MN, 19MN, 22-30MN.

Z przytoczonych regulacji wynika więc, że dla terenu o symbolu 9MN, wprowadzono dwa wzajemnie wykluczające się ustalenia co do wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Podobnie rzecz się ma względem postanowień zawartych w § 41 uchwały dot. ustaleń szczegółowych dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1RZM do 13RZM. Ustalając wysokość zabudowy na wskazanych terenach (§ 41 ust. 2 pkt 3 uchwały) Rada Gminy przyjęła, że nie może ona przekroczyć:

- a) na terenach 1-3RZM, 4-6RZM i 8-13RZM - 9 m oraz dwóch kondygnacji nadziemnych, to jest parter i poddasze użytkowe,
- b) na terenach 4RZM i 7RZM – 11 m oraz trzech kondygnacji nadziemnych, to jest parter, piętro i poddasze użytkowe,
- c) 12 m dla silosów na materiały sypkie - w przypadku ich lokalizacji poza strefą „B” ochrony konserwatorskiej.

We wskazanym przypadku ustalono dwukrotnie wskaźniki wysokości zabudowy na terenach oznaczonych symbolem 4RZM, które nadto wzajemnie się wykluczają.

W toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Krośnice przyznała, że powtórzenie ustaleń zawartych w § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz w § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały stanowi omyłkę pisarską. Mając to na uwadze, jak również brzmienie § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy, Wojewoda stwierdził, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu. Za takie należy bowiem uznać wprowadzenie w planie dwóch różnych wielkości tego samego parametrów dla tego samego terenu, gdyż sprawia to, że każdy adresat tej normy prawnej może we własnym zakresie stosować dowolnie wybrany przez siebie parametr - wbrew intencji organu planistycznego. Stąd za uzasadniony i wystarczający zarazem, zdaniem Wojewody, należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie: „4RZM i” uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli adresatom normy prawnej ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

Dalej Wojewoda wyjaśnił, że z załącznika nr 1 do uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających, teren oznaczony symbolem 3MN-U-RZM, zlokalizowany w południowo-zachodniej części obszaru objętego planem, w sąsiedztwie terenów o symbolach 14-15MN. Z legendy rysunku wynika, że jest to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej lub zagrodowej. Tekst planu, w § 18 zawiera ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług lub zabudowy zagrodowej, przy czym w ustępie 1 wskazano, że dotyczą one terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U-RZM i 2MN-U-RZM. Tym samym w tekście planu brak jest ustaleń dla wyznaczonego na załączniku nr 1 terenu o symbolu 3MN-U-RZM przez co istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Stąd wobec, oświadczenia Gminy Krośnice o prawidłowości ustaleń zawartych w § 18 uchwały, także w odniesieniu do wyznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały terenu o symbolu 3MN-U-RZM oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, za uzasadniony i wystarczający należy, zdaniem Wojewody, uznać wniosek o stwierdzenie nieważności § 18 ust. 1 we fragmencie: „1MN-U-RZM i 2” uchwały. Pozwoli to na zastosowanie tych ustaleń także do pominiętego w tekście uchwały terenu o symbolu 3MN-U-RZM.

Ponadto Wojewoda zauważył, że na załączniku nr 2 do uchwały znajdują się dwa tereny oznaczone tym samym symbolem, tj. 12KDD, przy czym nie zlokalizowano terenu o symbolu 13KDD, dla którego ustalenia zawarto w § 34 uchwały. Jeden z terenów 12KDD zlokalizowano w południowej części planu, w sąsiedztwie terenów oznaczonych symbolami 28MN i 8MN-RZM, natomiast drugi zlokalizowany jest pomiędzy terenem 11MN-RZM a terenem 12MN-RZM. Oba tereny, zgodnie z ustaleniami tekstu planu, zawartymi w § 34 uchwały, stanowią tereny dróg dojazdowych, jednak oznaczenie obu terenów tym samym symbolem powoduje, że wymóg jednoznaczności powiązania rysunku planu z tekstem planu nie został spełniony. Tereny te co prawda zawierają symbol literowy i numer wyróżniający je spośród innych terenów, ale nie jest możliwe odróżnienie wskazanych terenów od siebie wzajemnie, co powoduje, że powołując się na teren o symbolu 12KDD nie jest możliwe ustalenie, o którym z terenów jest mowa. Wyłącznie z wyjaśnień Gminy, złożonych w toku postępowania nadzorczego wynika, że powtórzenie symbolu 12KDD na terenie zlokalizowanym w sąsiedztwie terenu 11MN-RZM stanowi omyłkę, a teren ten powinien zostać oznaczony symbolem 13KDD. W ocenie Wojewody, taki sposób oznaczenia terenów na załączniku graficznym do uchwały narusza zasadę

prawidłowej legislacji, uniemożliwiając lub znacznie utrudniając prawidłowe odczytanie treści normatywnej. Mając zatem na uwadze oświadczenie Gminy o nieprawidłowym oznaczeniu terenu 12KDD, zlokalizowanego w sąsiedztwie terenów 11MN-RZM i 12MN-RZM, Wojewoda uznał, że jego wyeliminowanie z rysunku planu pozwoli na jednoznaczne powiązanie ustaleń tekstu planu miejscowego z jego załącznikiem graficznym.

Dalej motywując zasadność zarzutu dot. naruszenia postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice, Wojewoda Dolnośląski na wstępie wskazał, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie z przepisami intertemporalnymi, zawartymi w art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy zmieniającej, należy stosować w brzmieniu dotychczasowym m.in. art. 20 u.p.z.p. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy (art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 września 2023 r. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W § 16 uchwały Rada Gminy Krośnice wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U do 15MN-U. Ustalając w ust. 2 pkt 10 minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych przyjęto „1000 m² dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i 1500 m² dla usług, przy czym: a) w przypadku gdy powierzchnia działki podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działki budowlanej o wyżej określonych parametrach, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni nie więcej niż jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 10%”. Analogiczne zapisy zawarto w § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały, w ustaleniach szczegółowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług lub zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U-RZM i 2MN-U-RZM, jak również w ustaleniach szczegółowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-RZM do 14MN-RZM (§ 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały).

Tereny 1-2MN-U, 4-5MNU, 7-13MNU (§ 16 uchwały), MN-U-RZM (§ 18 uchwały) oraz teren 1MN-RZM (§ 19 uchwały), wyznaczone w zaskarżonym planie, w Studium Gminy Krośnice, przyjętym uchwałą nr LVIII/378/2022 Rady Gminy Krośnice z dnia 29 września 2022 r., zlokalizowane są na terenach MU, dla których ustalono minimalną powierzchnię działki 1000 m² bez wskazania wyjątków.

W toku postępowania nadzorczego Gmina Krośnice wyjaśniła, że: „W studium dla obszarów MU dla wszystkich funkcji zabudowy mieszkaniowej, usługowej i zagrodowej ustalono minimalną powierzchnię działki 1000 m². Ponieważ wymienione funkcje mogą powodować konflikty przestrzenne, w studium zrezygnowano z wprowadzenia wyjątków polegających na możliwości pomniejszenia jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 10%. W sporządzonym planie miejscowym wprowadzono wspomniany mało znaczący wyjątek, jednak nie będzie on miał żadnego negatywnego znaczenia, ponieważ w celu zmniejszenia ewentualnego negatywnego oddziaływania w planie ustalono dla funkcji usługowej minimalną powierzchnię działki 1500 m², natomiast dla funkcji zabudowy zagrodowej nie określono minimalnej powierzchni działki, zatem zgodnie z przepisami odrębnymi będzie to powierzchnia 3000 m².

Wojewoda wskazał, że jakkolwiek wyjaśnienia Gminy Krośnice odnoszące się do ustaleń dla przewidzianej na wskazanych terenach zabudowy usługowej i zagrodowej zasługują na uwzględnienie, bowiem nawet przy zastosowaniu przewidzianego wyjątku wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej pozostanie zgodny ze Studium, to jednak Gmina w żaden sposób nie ustosunkowała się do kwestii zgodności zapisów planu miejscowego z ustaleniami studium w zakresie, w jakim ustalenia te dotyczą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Na wymienionych w niniejszej skardze terenach ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych na 1000 m² dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zapis ten jest zgodny ze ustaleniami studium. Niemniej, dopuszczenie możliwości pomniejszenia powierzchni nie więcej niż jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 10%, w przypadku gdy powierzchnia działki podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działki budowlanej o wyżej określonych parametrach powoduje, że w takiej sytuacji minimalna powierzchnia działki określona w studium nie zostanie zachowana. Plan miejscowy dopuszcza więc odstępstwo od określonego w studium wymogu, podczas gdy studium wyjątku

takiego nie przewiduje. Podniesiony zaś fakt iż jest to „mało znaczący wyjątek” nie sanuje naruszenia ustaleń studium.

W odpowiedzi na skargę Rady Gminy Krośnice wniosła o jej oddalenie.

Wyjaśniła, że powtórzenie ustaleń zawartych w § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz w § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały stanowi omyłkę pisarską. Z kolei ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MN-U-RZM są zawarte w § 18 uchwały, który ustala tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług lub zabudowy zagrodowej. W tekście planu w § 18 ust. 1 nastąpiła oczywista omyłka pisarska w numeracji terenów, jednak określenie użytej nazwy przeznaczenia terenu jest tożsame z określeniem na rysunku planu i nie budzi wątpliwości w jego właściwej identyfikacji.

Nadto, organ wyjaśnił, że w studium dla obszarów MU dla wszystkich funkcji zabudowy mieszkaniowej, usługowej i zagrodowej ustalono minimalną powierzchnię działki 1000 m². Ponieważ wymienione funkcje mogą powodować konflikty przestrzenne, w Studium zrezygnowano z wprowadzenia wyjątków polegających na możliwości pomniejszenia jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 10%. Natomiast w sporządzonym planie wprowadzono wspomniany mało znaczący wyjątek, jednak nie będzie on miał żadnego negatywnego znaczenia, ponieważ w celu zmniejszenia ewentualnego negatywnego oddziaływania w planie ustalono dla funkcji usługowej minimalną powierzchnię działki 1500 m², natomiast dla funkcji zabudowy zagrodowej nie określono minimalnej powierzchni działki, zatem zgodnie z przepisami odrębnymi będzie to powierzchnia 3000 m².

Zdaniem organu podniesione „uwagi” nie stanowią istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ani istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, które skutkowałyby stwierdzeniem nieważności uchwały.

W piśmie procesowym z dnia 18 czerwca 2025 r. Wojewoda podtrzymał swoje stanowisko w sprawie wnosząc nadto o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym 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 ze zm., 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 jakiekolwiek 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 nr IX/49/2024 Rady Gminy Krośnice z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Kuźnica Czeszycka oraz Suliradzice-część I.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności, Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie: „4RZM i” 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.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że nie budzi wątpliwości, to iż sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymaga od lokalnego prawodawcy przestrzegania zasad techniki prawodawczej, określonych w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą istotne naruszenie zasad sporządzania planu, w tym zasady prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, skutkuje nieważnością planu. Oznacza to więc, że nie każde naruszenie zasad techniki legislacyjnej automatycznie skutkuje nieważnością planu, lecz jedynie takie, które nosi znamiona naruszenia „istotnego”. Sankcją nieważności objęte więc będą m.in. te postanowienia, które w swej treści zawierają zakazy, nakazy i obowiązki w zagospodarowaniu terenu sformułowane na tyle nieprecyzyjne, że otworzą pole do niejednoznacznej wykładni, a w konsekwencji do naruszenia zasad kształtowania zabudowy (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 26 lipca 2013, sygn. akt II SA/Gl 501/13, wyrok WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 197/22, CBOSA). Z taką sytuacją mamy do czynienia w realiach badanej sprawy, w której, w § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a, ustalając dla terenu oznaczonego symbolem 9 MN zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady kształtowania zabudowy i urządzania terenu, ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynoszący 40%, zaś w § 15 ust. 2 pkt 10 lit. b - 50%. Z przytoczonych regulacji wynika więc, że dla tego samego terenu wprowadzono dwa wzajemnie wykluczające się ustalenia dotyczące wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Podobnie rzecz się ma względem postanowień, zawartych w § 41 uchwały, a dotyczących terenu 4RZM. Ustalając bowiem dla tego obszaru wysokość zabudowy, Rada Gminy w § 41 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały przyjęła, że nie może ona przekroczyć 9 m oraz dwóch kondygnacji nadziemnych, to jest parter i poddasze użytkowe, natomiast w § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b – 11 m oraz trzech kondygnacji nadziemnych.

Zasadnie więc zauważył Wojewoda, że taki sposób sformułowania zakwestionowanych regulacji wzajemnie się wyklucza, a nadto prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym. Przyjęcie regulacji wewnętrznie sprzecznej w swej treści stanowi naruszenie § 6 w zw. z § 143 cyt. rozporządzenia, który stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Mając zatem powyższe na uwadze oraz uwzględniając wyrażone tak w postępowaniu nadzorczym, jak i przed tut. Sądem stanowisko Rady Gminy Krośnice przyznające, że powtórzenie ustaleń zawartych w § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz w § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały stanowi omyłkę pisarską należało stwierdzić nieważność § 15 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie: „4RZM i” uchwały.

Sąd podzielił także sformułowane w skardze zarzuty 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 ściśle 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 już wspomniano, 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. Stąd też nie może być niezgodności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem.

W realiach badanej sprawy, Wojewoda słusznie zauważył rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, która polega po pierwsze na braku ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku nr 1 do uchwały, tj. terenu o symbolu 3MN-U-RZM. Z załącznika nr 1 do uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających, teren oznaczony symbolem 3MN-U-RZM, zlokalizowany w południowo-zachodniej części obszaru objętego planem, w sąsiedztwie terenów o symbolach 14-15MN. Wg legendy rysunku, jest to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej lub zagrodowej. Tekst planu w § 18 zawiera ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług lub zabudowy zagrodowej, przy czym w ustępie 1 wskazano, że dotyczą one terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U-RZM i 2MN-U-RZM. Brak jest natomiast odniesienia do wyznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały terenu o symbolu 3MN-U-RZM. Ze złożonych przez organ wyjaśnień wynika, że ustalenia dla terenu 3MN-U-RZM znajdują się w § 18 uchwały, a w tekście planu w § 18 ust. 1 nastąpiła oczywista omyłka pisarska w numeracji terenów.

Po drugie sprzeczność między częścią tekstową a graficzną dot. także oznaczenia, na załączniku nr 2 do uchwały, dwóch, różnych terenów tym samym symbolem, tj. 12KDD, przy czym nie zlokalizowano terenu o symbolu 13KDD, dla którego ustalenia zawarto w § 34 uchwały. Jeden z terenów 12KDD zlokalizowano w południowej części planu w sąsiedztwie terenów oznaczonych symbolami 28MN i 8MN-RZM, natomiast drugi znajduje się pomiędzy terenem 11MN-RZM a terenem 12MN-RZM. Oba tereny, zgodnie z § 34 uchwały, stanowią tereny dróg dojazdowych, jednak oznaczenie obu terenów tym samym symbolem powoduje, że wymóg jednoznaczności powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu nie został spełniony. Tereny te zawierają symbol literowy i numer wyróżniający je spośród innych terenów, przy czym nie jest możliwe odróżnienie wskazanych terenów od siebie wzajemnie, co powoduje, że powołując się na teren o symbolu 12KDD nie jest możliwe ustalenie, o którym z terenów jest mowa. Tylko z wyjaśnień Gminy wynika, że powtórzenie symbolu 12KDD na terenie zlokalizowanym w sąsiedztwie terenu 11MN-RZM stanowi omyłkę, a teren ten powinien zostać oznaczony symbolem 13KDD.

Wobec zatem tak zakreślonych okoliczności, zasadnie wskazał Wojewoda na konieczność stwierdzenia nieważności § 18 ust. 1 we fragmencie: „1MN-U-RZM i 2”, oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 12KDD, zlokalizowanego pomiędzy terenem 11MN-RZM a terenem 12MN-RZM. Wyeliminowanie bowiem z § 18 ust. 1 uchwały odniesienia do konkretnych symboli terenów pozwoli na zastosowanie tych ustaleń także do pominiętego w tekście uchwały terenu o symbolu 3MN-U-RZM, przez co na etapie stosowania postanowień planu, pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy i umożliwi im zachowanie zgodne z jego treścią. Z kolei mając na uwadze oświadczenie Gminy o nieprawidłowym oznaczeniu terenu 12KDD zlokalizowanego w sąsiedztwie terenów 11MN-RZM i 12MN-RZM jego wyeliminowanie z rysunku planu pozwoli na jednoznaczne powiązanie ustaleń tekstu planu miejscowego z jego załącznikiem graficznym.

Wreszcie, nie można też odmówić słuszności Wojewodzie, który podniósł zarzut, iż § 16 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczanej na terenach 1-2MN-U, 4-5MNU, 7- 13MNU, § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczanej na terenach MN-U-RZM oraz § 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały w zakresie, w jakim zapis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczanej na terenie 1MN-RZM zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Tu przede wszystkim trzeba nadmienić, co też zauważył Skarżący, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie jednak z przepisami intertemporalnymi, zawartymi w art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy zmieniającej, przepis z art. 20 u.p.z.p. w brzmieniu dotychczasowym, znajduje zastosowanie do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy (art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Przywołany art. 20 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, stanowił, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Wskazany w tym przepisie wymóg zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających spreżycowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (por. wyrok NSA z 7 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 2130/21, CBOSA).

W zaskarżonej uchwale, w jej § 16 przyjęto szczegółowe ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U do 15MN-U. Ustalając w ust. 2 pkt 10 minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych przyjęto „1000 m² dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i 1500 m² dla usług, przy czym w przypadku gdy powierzchnia działki podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działki budowlanej o wyżej określonych parametrach, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni nie więcej niż jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 10%”. Tożsame postanowienia zawarto w § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a uchwały, względem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług lub zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-U-RZM i 2MN-U-RZM, jak też odnośnie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN-RZM do 14MN-RZM (§ 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały). Tymczasem tereny 1-2MN-U, 4-5MNU, 7-13MNU (§ 16 uchwały), MN-U-RZM (§ 18 uchwały) oraz teren 1MN-RZM (§ 19 uchwały), w Studium Gminy Krośnice, przyjętym uchwałą nr LVIII/378/2022 z dnia 29 września 2022 r., zlokalizowane są na terenach MU, dla których ustalono minimalną powierzchnię działki 1000 m² bez wskazania wyjątków. Wprowadzone natomiast w planie rozwiązania dopuszczają możliwość pomniejszenia powierzchni nie więcej niż jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 10%, w przypadku gdy powierzchnia działki podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działki budowlanej o określonych parametrach. Stąd zasadnie wskazał Wojewoda, że uchwała, w zaskarżonych regulacjach, odnoszących się do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dopuszcza odstępstwo od określonego w Studium wymogu co do minimalnej powierzchni działki. Jest to zaś niezgodne z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Nie sposób przyjąć przy tym, iż ustalenie niniejszego parametru w planie niezgodnie z tym, określonym w Studium stanowi „mało znaczący wyjątek”. Z przywołanych względów, Sąd stwierdził nieważność § 16 ust. 2 pkt 10 lit. a, § 18 ust. 2 pkt 10 lit. a oraz § 19 ust. 2 pkt 9 lit. a uchwały we wskazanym w sentencji zakresie.

Konkludując, ponieważ przeprowadzona kontrola zaskarżonej uchwały, potwierdziła zasadność zarzutów Wojewody, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanej części, 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 2018 r. poz. 265 ze zm.).

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