



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4028

### WYROK NR II SA/WR 743/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)  
Wiktoria Sojka-Ratajczyk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 stycznia 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich  
z dnia 31 marca 2022 r. nr LI/661/22  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
wsi Kozłów

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 16 IX 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr LI/661/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 31 III 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kozłów (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2022 r., poz. 2458) – dalej jako „MPZP” w zakresie:

- § 16;
- załącznika nr 1 do MPZP w zakresie w jakim wyznacza tereny: 1M, 2M, 3M, 4M i 5M;
- § 21 pkt 7 lit. „a” MPZP we fragmentach: „część terenu 2RM leży” i „gdzie”.

W przypadku nieuwzględnienia skargi co do całości § 16, wniesiono o ewentualne stwierdzenie nieważności § 16 pkt 8 lit. „a” MPZP we fragmentach: „część terenu 3M leży” i „gdzie”. W skardze zawarto też wniosek o zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie wojewody MPZP w kwestionowanym zakresie podjęto z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) dalej: „upzp” w związku z § 8 ust. 2 mającego zastosowanie w niniejszej sprawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 VIII 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) - dalej: „rozporządzenie”, polegającym na wprowadzeniu sprzecznych ustaleń pomiędzy tekstem MPZP a jego załącznikiem graficznym w zakresie przeznaczenia terenów 1M, 2M, 3M, 4M i 5M oraz wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Nadto wystąpiło także istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp i art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 VII 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233) polegające na nieprawidłowym określeniu granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w tekście MPZP.

W uzasadnieniu skargi wojewoda szczegółowo umotywował poszczególne zarzuty wskazując, że postanowienia z § 16 pkt 1, 2 i 8 lit. a oraz § 21 pkt 7 lit. a MPZP zawierają zapisy, które nie korelują z częścią graficzną MPZP. W § 16 pkt 1 i 2 MPZP postanowiono bowiem, że: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1M, 2M, 3M, 4M, 5M ustala się: 1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zagrodowa, usługowa; 2) uzupełniające przeznaczenie terenu: zabudowa produkcyjna i magazynowo-składowa;”. Wymienione tereny na załączniku graficznym do MPZP opisane są natomiast jako: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowe z dopuszczeniem produkcji nieuciążliwej. W części graficznej pominięto zatem zabudowę zagrodową jako przeznaczenie podstawowe oraz zabudowę magazynowo-składową jako przeznaczenie uzupełniające. Dalej wojewoda zaznaczył, że według § 16 pkt 8 lit. „a” MPZP: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1M, 2M, 3M, 4M, 5M ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: a) część terenu 3M leży w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie obowiązuje zakaz lokalizacji nowej zabudowy kubaturowej poza zasięgiem wyznaczonym przebiegiem nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla urządzeń infrastruktury technicznej obowiązuje nakaz ich realizacji w technologii uwzględniającej możliwość zalania ich wodami powodziowymi.”. Tymczasem z treści załącznika graficznego wynika, że oprócz terenu 3M, obszary szczególnego zagrożenia powodzią znajdują się na terenie 4M (w całości) i 5M (częściowo). Podobna sprzeczność dotyczy ustaleń z § 21 pkt 7 lit. „a” MPZP, gdzie według części tekstowej zakaz lokalizacji nowej zabudowy obejmuje część terenu 2RM, podczas gdy z rysunku wynika, że zakazem objęta jest również część terenu 1RM.

Zdaniem wojewody taki stan rzeczy narusza w sposób istotny powołane wyżej przepisy, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności MPZP w kwestionowanej części. Dodatkowo wyjaśniono, że w zakresie wewnętrznej sprzeczności zapisów MPZP dotyczących zakazów wynikających ze strefy szczególnego zagrożenia powodzią wystarczające byłoby stwierdzenie nieważności w zakresie § 21 pkt 7 lit. „a” MPZP we fragmentach: „część terenu 2RM leży” i „gdzie” (oraz ewentualnie także w zakresie § 16 pkt 8 lit. „a” MPZP we fragmentach: „część terenu 3M leży” i „gdzie”). W toku postępowania nadzorczego stwierdzono bowiem, że zakres strefy szczególnego zagrożenia powodzią ujawniony na załączniku graficznym do MPZP jest prawidłowy i zgodny z decyzją Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 29 XI 2021 r. (nr 574/RPP/M-1841/2021) uzgadniająca projekt MPZP.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich (dalej jako „rada miejska”) wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie dotyczącym strefy szczególnego zagrożenia powodzią, zaś oddalenie w zakresie dotyczącym wewnętrznej sprzeczności w określeniu funkcji dla terenów od 1M do 5M. Niespójność ustaleń dotyczących terenów o funkcji M nie ma bowiem charakteru istotnego. W przypadku jednak uznania skargi za zasadną w części dotyczącej wewnętrznej sprzeczności w określeniu funkcji dla terenów od 1M do 5M, rada miejska wniosła o stwierdzenie nieważności MPZP w całości. Ustalenia z § 16 MPZP mają bowiem kluczowe i przeważające znaczenie dla MPZP, a nadto uchylenie MPZP w całości umożliwiłoby skorygowanie błędów dla całego terenu objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały 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.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola zakwestionowanej skargą MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza nie tylko przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego), jak to podniesiono w skardze, ale również tryb sporządzania planu.

Zarzuty skargi koncentrują się na kwestii niespójności pomiędzy częścią tekstową MPZP a jego załącznikiem graficznym. Dotyczy to zarówno postanowień określających przeznaczenie terenów o funkcji M (§ 16 pkt 1 i 2 MPZP) jak i ustaleń dotyczących zakazu zabudowy w strefach szczególnego zagrożenia powodziowego (§ 16 pkt 8 lit. „a” i § 21 pkt 7 lit. „a” MPZP).

Opisany w skardze stan rzeczy narusza istotnie przede wszystkim wymagania wynikające z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Wynika z tego, że część tekstowa i graficzna planu miejscowego mogą zostać uwzględnione w procesie stosowania prawa tylko w takim zakresie, w jakim występuje pomiędzy nimi spójność. Jakikolwiek sprzeczności pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną naruszają zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powodują nieważność uchwały w całości lub w odpowiedniej części. W orzecznictwie trafnie podnosi się, że zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie drugie upzp, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z tego względu treść uchwały i jej część graficzna muszą być ze sobą zgodne. Nie może być rozbieżności między tekstem planu a rysunkiem planu (zob. wyrok NSA z 3 XII 2019r., II OSK 2933/19 – CBOSA).

Z zestawienia ustaleń wynikających z § 16 pkt 1 i 2 MPZP z jego częścią graficzną (a konkretnie z opisem funkcji M zamieszczonym w legendzie) wynika jednoznacznie, że opis funkcji „M” zawarty w załączniku graficznym jest węższy od zakresu funkcjonalnego określonego dla tej samej funkcji w części tekstowej. O ile bowiem z § 16 pkt 1 i 2 MPZP wynika, że teren „M” przeznaczony jest na cele zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej, zagrodowej, usługowej i uzupełniająco produkcyjnej i magazynowo – składowej, o tyle w części graficznej tereny o symbolu „M” oznacza się jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej z dopuszczeniem produkcji nieuciążliwej. Pominięto zatem w tym przypadku funkcję zagrodową i magazynowo – składową, co na etapie stosowania ustaleń MPZP wyklucza możliwość jednoznacznego ustalenia funkcji terenów M w tym zakresie. Wbrew argumentacji rady miejskiej, tego rodzaju uchybienie nie może być traktowane jako naruszenie prawa o charakterze nieistotnym. Dotyczy ono bowiem kwestii zasadniczej dla ustaleń MPZP, tj. przeznaczenia terenów, uniemożliwiając jednoznaczną identyfikację funkcji oznaczonych symbolem od 1M do 5M. Oczywiście na etapie projektowania planu nie ma obowiązku, by w legendzie części graficznej planu miejscowego opisywać funkcję poszczególnych terenów w sposób identyczny jak to przyjęto w części tekstowej. Specyfika części graficznej planu miejscowego niejednokrotnie wymusza ograniczenie elementów opisowych do niezbędnego minimum. Zabieg ten nie może być jednak wykonany w sposób, który w rezultacie prowadzi do jednoznacznej kolizji z treścią części tekstowej planu miejscowego, jak to ma miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy.

Trafnie też podniesiono w skardze, że analogiczna wewnętrzna sprzeczność dotyczy postanowień MPZP przewidujących zakaz zabudowy w strefach szczególnego zagrożenia powodziowego (§ 16 pkt 8 lit. „a” i § 21 pkt 7 lit. „a” MPZP). Ujawniony na rysunku MPZP przebieg nieprzekraczalnej linii zabudowy wskazuje jednoznacznie, że przestrzenny zasięg zakazu zabudowy jest znacznie większy niżby to wynikało z ustaleń części tekstowej MPZP. Z postanowień zawartych w § 16 pkt 8 lit. „a” i § 21 pkt 7 lit. „a” MPZP wynika, że zakaz obejmuje jedynie część terenu 3M oraz część terenu 2RM, gdy tymczasem w istocie obejmuje on także: część terenu 5M, teren 4M oraz część terenu 1RM.

Dodatkowo Sąd zwraca uwagę, że ustalenia MPZP są generalnie sprzeczne z treścią decyzji uzgadniającej projekt MPZP w zakresie terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Jak wynika z dokumentacji planistycznej, Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, decyzją z dnia 29 XI 2021r. (nr 574/RPP/M-1841/2021), działając na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp, uzgodnił projekt MPZP „pod warunkiem” wprowadzenia określonych ustaleń, w tym m.in. dotyczących uwzględnienia w części tekstowej MPZP rzeczywistego zakresu zakazu zabudowy (uzgodnienie warunkowe) – zob. dokumentacja prac planistycznych k.119. W powyższych okolicznościach obowiązkiem organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu MPZP było zakwestionowanie tej decyzji (jeśli nie zgadzał się on ze stanowiskiem organu uzgadniającego) lub też wprowadzenie do projektu MPZP stosownych zmian (o ile zaakceptował to stanowisko) i ponowne przedłożenie do właściwego organu celem uzgodnienia. Jak jednak wynika z dokumentacji prac planistycznych, nie uczyniono żadnej z tych rzeczy i uchwalono MPZP w kształcie, który nie uwzględniał jakiegokolwiek z warunków uzgodnienia. Takie postępowanie jest w skutkach prawnych równoznaczne z uchwaleniem planu miejscowego bez wymaganego uzgodnienia, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, a konkretnie art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte w zw. z art. 28 upzp. To zaś podważa legalność ustaleń MPZP w zakresie wszystkich terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a więc całej północnej części obszaru objętego MPZP (tereny: 2RM, 3M, 1KDD, 1Ws, 1iT, 1R, 4KDpj, 4M, 2WS, 3KDD, 1RM).

W ocenie Sądu w powyższych okolicznościach wystąpiły podstawy do stwierdzenia nieważności MPZP w całości na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, mimo objęcia wnioskiem skargi jedynie części ustaleń MPZP. W myśl art. 134 § 1 ppsa, sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd administracyjny bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia, który może obejmować całość, albo tylko część określonego aktu (zob. wyrok NSA z 18 XI 2020 r., II OSK 3746/18 – publ. CBOSA). Należy zwrócić uwagę, że w świetle poczynionych wyżej rozważań w przypadku kontrolowanego MPZP zakresem istotnego naruszenia prawa dotknięta jest przeważająca część obszaru regulacji. Naruszeniem prawa nie są dotknięte

jedynie pojedyncze i nieduże tereny o funkcji US, UP i MNU oraz niektóre tereny o funkcji drogowej. Ewentualne pozostawienie w systemie prawnym MPZP w zakresie wyłącznie tych terenów, jako zdefragmentowanych i nienawiązujących do funkcji terenów sąsiednich, przeczyłoby zasadniczym celom, które realizować ma plan miejscowy w świetle art. 1 ust. 2 upzp. Tereny te bowiem zostały pierwotnie ujęte w ramach jednolitej i kompleksowej koncepcji urbanistycznej dla całej miejscowości Kozłów, co przemawia za zasadnością stwierdzenia nieważności MPZP w całości. Potwierdza to zresztą także stanowisko rady miejskiej, która w przypadku uznania za niezgodne z prawem ustaleń dotyczących całości terenów o funkcji M, wniosła o stwierdzenie nieważności MPZP w całości.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).