Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ III
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

WSA w Poznaniu
2026.03.23 13:36:46
Signer:
CN=WSA w Poznaniu
C=Polska
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-77814134E
Public key:
RSA/4096 bits

Dnia 23 marca 2026 r.
Sygn. akt III SA/Po 87/26

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska Gminy Ślesin
/gmina-slesin/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 20 marca 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 11 marca 2026 r. wraz z uzasadnieniem.

Małgorzata Kusiak
Sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) - zwanej dalej „p.p.s.a."). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6

p.p.s.a.)[1].

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: http://www.nsa.gov.pl

5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

---

[1] Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.
§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.
§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

Sygn. akt III SA/Po 87/26

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

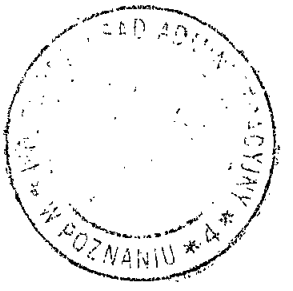
Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann (spr.)
	Sędzia	WSA Sebastian Michalski
Protokolant	specjalista Joanna Kujawa	

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 marca 2026 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin
z dnia 31 marca 2025 r. nr 112/XII/25
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych terenów w obrębie Żółwieniec - część 1, na obszarze Gminy Ślesin

1. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:**
   a) **§ 4 w zakresie wyrażenia: *„2. obowiązującej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię, w której musi być zlokalizowana ściana frontowa projektowanego budynku;”***
   b) **§ 6 ust. 1 w zakresie wyrażenia: *„obowiązująca linia zabudowy lub”*;**
   c) **teren oznaczony na rysunku planu – w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały – symbolem 1KDL;**
   d) **uwidoczniony na rysunku planu – w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały – pas terenu oznaczony kolorem białym i nieopatrzony żadnym**

symbolem, umiejscowiony pomiędzy południowo-wschodnią granicą terenu oznaczonego symbolem 2ML, a granicą Planu;

2. **zasądza od Gminy Ślesin na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Małgorzata Kusiak
Sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 31 marca 2025 r. Rada Miejska Gminy Ślesin (dalej: „Rada Gminy" lub „Organ") podjęła uchwałę nr 112/XII/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych terenów w obrębie Żółwieniec – część 1, na obszarze Gminy Ślesin (zwaną dalej „Uchwałą", „Planem miejscowym" lub „Planem").

Pismem z 8 października 2025 r. (IR-XI.0552.50.2025.2) Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda" lub „Skarżący"), reprezentowany przez r.pr. Joannę Woźną, wywiódł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części, *„tj. w zakresie:*

- *terenu oznaczonego symbolem 1KDL na rysunku planu - załączniku nr 1 do uchwały,*
- *terenu bez oznaczenia symbolem na rysunku planu - załączniku nr 1 do uchwały,*
- *zapisu § 4 ust. 2,*
- *zapisu § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów: «obowiązującą linią zabudowy lub»"*,

a także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie 5 maja 2025 r. Jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.") oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p."), i art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688; w skrócie „zm.u.p.z.p.2023").

Następnie Skarżący wyjaśnił, że w wyniku analizy Uchwały w zakresie zgodności z u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym 31.3.2025 r., z uwzględnieniem art. 67 ust. 3 zm.u.p.z.p.2023), w zakresie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.") stwierdził, co następuje.

Po pierwsze, na załączniku nr 1 do Uchwały – części 1 z 5 rysunku Planu – wyznaczono m.in.:

- teren drogi lokalnej oznaczony symbolem 1KDL,

– teren, któremu nie nadano symbolu klasy przeznaczenia, z białym wypełnieniem, sąsiadujący z terenem zabudowy letniskowej o symbolu 1ML od strony południowej.

W tekście Uchwały nie ma żadnych ustaleń dla terenu 1KDL, nie został on też wskazany w jej § 5, gdzie wymieniono wszystkie ustalane przeznaczenia terenów.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, m.p.z.p. składa się z części tekstowej – stanowiącej treść uchwały, oraz z załączników do uchwały, w szczególności rysunku planu – stanowiącego część graficzną. Ponadto w myśl § 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. poz. 2404; dalej: „rozporządzenie MRiT") – obowiązującego dla przedmiotowej procedury planistycznej – część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Integralność części uchwały, którymi są treść i rysunek planu, należy rozumieć jako ich nieodłączność oraz jednoznaczność i tożsamość ich zapisów. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określa się w części tekstowej i graficznej m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w odniesieniu do poszczególnych terenów oraz pozostałe zasady i warunki zagospodarowania terenów wymienione w art. 15 u.p.z.p. w odniesieniu do całości lub odpowiednich części obszaru objętego planem.

Na tym tle normatywnym Wojewoda stwierdził, że wyznaczenie na załączniku graficznym do Uchwały – rysunku Planu – terenu drogi lokalnej oznaczonego symbolem 1KDL i terenu bez symbolu klasy przeznaczenia, bez równoczesnego określenia zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania oraz pozostałych zasad i warunków zagospodarowania tych terenów, uniemożliwia odczytanie i zastosowanie dla nich ustaleń Uchwały, i jako takie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p. *„powodujące nieważność tych terenów"*.

Po drugie, w § 4 ust. 2 Uchwały zdefiniowano obowiązującą linię zabudowy jako *„linię, w której musi być zlokalizowana ściana frontowa projektowanego budynku"*. W § 6 ust. 1 Uchwały ustalono w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, że nową zabudowę należy lokalizować zgodnie zobowiązującą linią zabudowy lub nieprzekraczalną linią zabudowy, określoną na rysunku planu. Tymczasem – jak stwierdził Wojewoda – na rysunku Planu nie wyznaczono

obowiązującej linii zabudowy. Biorąc pod uwagę wyżej opisany argument zgodności tekstu i rysunku planu miejscowego, należy – zdaniem Skarżącego – stwierdzić, że omawiane naruszenie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p., powodujące nieważność § 4 ust. 2 Uchwały oraz § 6 ust. 1 Uchwały w zakresie słów: *„obowiązującą linią zabudowy lub"*.

W pozostałej części uzasadnienia skargi jej autor wyszczególnił i omówił dostrzeżone przez organ nadzoru naruszenia o charakterze nieistotnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy, zastępowana przez Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin (zwanego dalej „Burmistrzem"), wniosła o oddalenie skargi w całości oraz obciążenie Skarżącego kosztami postępowania w całości. Ustosunkowując się do podniesionych w skardze zarzutów, Organ wskazał, że:

- zgodnie z art. 90 u.s.g. Uchwała, po jej podjęciu przez Radę Gminy, została przekazana Wojewodzie, który nie wszczął postępowania w trybie art. 91 u.s.g. Tym samym zarówno Rada Gminy, podejmując Uchwałę, jak i Wojewoda, sprawdzając ją w ramach nadzoru, nie dopatrzyli się naruszenia prawa. Uchwała ta do czasu złożenia niniejszej skargi nie była kwestionowana przez żaden podmiot;
- przy pierwotnym przekazywaniu Wojewodzie zaskarżonej Uchwały wraz z załącznikami, omyłkowo załączono niepoprawne załączniki i materiały. Jednakże pismem z 9 lipca 2025 r. przekazano Wojewodzie właściwe załączniki;
- w ocenie Organu materiały przekazane w dniu 9 lipca 2025 r. spełniają wymogi co do ich zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami, będącymi przedmiotem skargi, nie naruszają prawa w sposób mogący skutkować stwierdzeniem ich nieważności. Co do szczegółowego stanowiska Organu w tym zakresie, autor odpowiedzi na skargę odesłał do ww. pisma z 9 lipca 2025 r. (BZB.6721.4.13.2.2023).

Na rozprawie w dniu 8 stycznia 2026 r. nie stawił się nikt. Sąd postanowił:

1) zobowiązać pełnomocnika Wojewody do nadesłania, wykonanego w czytelnej technice i poświadczonego za zgodność z oryginałem, wydruku albo kopii rysunku Planu, stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały, jaki został przekazany Wojewodzie celem opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, oraz do wyjaśnienia, czy zawierał on oznaczenie spornego fragmentu terenu, o którym mowa w pkt 1 tiret drugie *petitum* skargi, symbolem „4KR" – w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem oparcia rozstrzygnięcia na dotychczas zebranym materiale sprawy;

2) zobowiązać Burmistrza do wyjaśnienia, czy organy Gminy podjęły działania celem sprostowania opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego rysunku Planu, stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały, w części, w jakiej nie zawiera on oznaczenia spornego fragmentu terenu, o którym mowa w pkt 1 tiret drugie *petitum* skargi, symbolem „4KR". W przypadku odpowiedzi:
   a) twierdzącej – należy poinformować Sąd o sposobie załatwienia przez organ publikacyjny kwestii tego sprostowania, w tym o nadesłanie wydanego ewentualnie obwieszczenia o sprostowaniu;
   b) przeczącej – należy wyjaśnić powody bierności organów Gminy w tym zakresie
   – w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem sprowadzenia negatywnych skutków procesowych (ze stwierdzeniem nieważności odnośnej części zaskarżonej Uchwały włącznie);
3) z uwagi na powyższe – rozprawę odroczyć, a nowy jej termin wyznaczyć z urzędu.

W piśmie procesowym z 20 stycznia 2026 r. Burmistrz stwierdził, że materiały, które zostały przekazane do publikacji Uchwały, były prawidłowe i nie wymagały sprostowania. Wyjaśnił, że pismem z 22 kwietnia 2025 r. (SBR.0711.14.2025) przesłał do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu (w skrócie „WUW") sporną Uchwałę wraz z załącznikami, celem publikacji – przesłane materiały były prawidłowe. Z kolei pismem z 25 kwietnia 2025 r. (BZB.6721.4.13.2023) Burmistrz przesłał do WUW – Wydział Infrastruktury i Rolnictwa tę Uchwałę wraz z załącznikami oraz całość akt planistycznych, celem oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Do tego pisma – przez pomyłkę – dołączono niewłaściwe załączniki graficzne do Uchwały i tego materiału dotyczyły uwagi Wojewody. W toku postępowania wyjaśniającego, pismem z 9 lipca 2025 r. Burmistrz przesłał Wojewodzie poprawne załączniki graficzne do Uchwały.

Przy piśmie procesowym z 21 stycznia 2026 r. pełnomocnik Wojewody nadesłał wydruk {Uchwały] z Legislatora, który Gmina przekazała do Dziennika Urzędowego, wyjaśniając jednocześnie, że został on dostarczony w formie, która jest mało czytelna. Na załączniku nie ma zaznaczonego terenu „4KR", ale ze względu na kiepskiej jakości rysunek przekazany przez Gminę pełnomocnik nie może – jak zastrzegł – tego stwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości.

Na rozprawie w dniu 11 marca 2026 r. nie stawił się nikt.

Dla porządku wypada jeszcze w tym miejscu zaznaczyć, że niniejsza sprawa została zarejestrowana w tut. Sądzie pierwotnie pod sygn. akt: **IV SA/Po 962/25**,

a następnie, w związku z reorganizacją jego wydziałów orzeczniczych, opatrzona nową sygn. akt: **III SA/Po 87/26**.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Na wstępie wypada podkreślić, że skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (stan prawny na dzień wniesienia skargi: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153; w skrócie „u.s.g.").

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. E. Żelasko-Makowska, *Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego*, Warszawa 2024, s. 238-241; zob. także np.: wyrok NSA z 15.7.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05; w braku odmiennego zastrzeżenia, wszystkie orzeczenia NSA i WSA przywoływane w niniejszym wyroku są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w skrócie „CBOSA", ze strony internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie nie orzekł o nieważności Uchwały – doręczonej mu, jak podano w skardze, w dniu 5 maja 2025 r. – wobec czego był władny zaskarżyć ją później w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g.

Korzystając z kompetencji przewidzianej w tym przepisie, organ nadzoru ma obowiązek szczegółowego wykazania w skardze na czym, jego zdaniem, polega naruszenie prawa przez kwestionowany akt. Prawidłowo skonstruowana skarga „nadzorcza" powinna zatem zawierać uzasadnienie przesłanek i podstaw prawnych zastosowania tego środka. Pozwala to organom jednostek samorządu terytorialnego (w skrócie „j.s.t.") na merytoryczną polemikę z zarzutami podniesionymi w skardze, zaś

sądowi administracyjnemu na ocenę argumentów przedstawionych przez obie strony postępowania (tak trafnie E. Żelasko-Makowska, *Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego*, Warszawa 2024, s. 237; por. też B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2020, uw. 2 do art. 81).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie takie uzasadnienie zawiera.

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 przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów j.s.t. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że 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 lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 5.3.2008 r., I OSK 1799/07; z 9.4.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyroki NSA: z 5.6.2014 r., II OSK 117/13; z 20.12.2022 r., II OSK 2150/21) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Tak sprawowanej kontroli sądowej została poddana w niniejszej sprawie uchwała nr 112/XII/25 Rady Miejskiej Gminy Ślesin w sprawie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego wybranych terenów w obrębie Żółwieniec – część 1, na obszarze Gminy Ślesin.

Jest faktem notoryjnym, że zaskarżona Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 7 maja 2025 r. (poz. 3999), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 26 Uchwały), tj. 22 maja 2025 r., nie była dotąd nowelizowana i nadal obowiązuje.

Zarazem nie ulega wątpliwości, że Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia m.p.z.p., jest aktem prawa miejscowego – o czym wyraźnie stanowi art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (stan prawny właściwy na dzień podjęcia Uchwały: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p."). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

W kontekście wspomnianych granic zaskarżenia należy podkreślić, że autor skargi wskazał w niej wyraźnie, iż zaskarża Uchwałę jedynie w części, *„tj. w zakresie:*

- *terenu oznaczonego symbolem 1KDL na rysunku planu - załączniku nr 1 do uchwały,*
- *terenu bez oznaczenia symbolem na rysunku planu - załączniku nr 1 do uchwały,*
- *zapisu § 4 ust. 2,*
- *zapisu § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów: «obowiązującą linią zabudowy lub»".*

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Należy jeszcze zauważyć, że zgodnie 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. poz. 2404; w skrócie: „rozporządzenie MRiT") do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepisami tymi są unormowania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; w skrócie „rozporządzenie MI").

W kontrolowanej sprawie Plan miejscowy stanowi realizację trzech uchwał „intencyjnych", wymienionych w podstawie prawnej zaskarżonej Uchwały, tj.:

- uchwały nr 313/XXXI/21 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2002 r. dla wybranego terenu w obrębie Żółwieniec,
- uchwały nr 423/XXXIX/22 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie Żółwieniec na obszarze Gminy Ślesin uchwalonego w 2014 roku,
- uchwały nr 428/XXXIX/22 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych terenów w obrębie Żółwieniec

– przy czym tylko chronologicznie pierwsza z nich (tj. uchwała nr 313/XXXI/21 z 28.4.2021 r.) została podjęta przed dniem wejścia w życie rozporządzenia MRiT (tj. przed 24.12.2021 r.), a pozostałe – już po tym dniu. W związku z tym, zdaniem Sądu, opracowanie dokumentacji planistycznej w oparciu o aktualną regulację podustawową – zawartą w rozporządzeniu MRiT (zamiast tej z rozporządzenia MI) – o ile w ogóle uchybia przejściowej regulacji § 12 ust. 1 rozporządzenia MRiT, to z pewnością nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony zarzucaną wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. 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 Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności uchwały w przedmiocie m.p.z.p.

z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy (por. wyroki NSA: z 11.9.2008 r., II OSK 215/08; z 25.5.2009 r., II OSK 1778/08; z 9.6.2014 r., II OSK 3083/13; z 8.12.2021 r., II OSK 453/21; z 13.6.2023 r., II OSK 1956/20).

W ramach analizy przestrzegania zasad sporządzania m.p.z.p., Wojewoda zasadnie w motywach skargi wskazał na konieczność zachowania przez organ planistyczny spójności – rozumianej zwłaszcza jako integralność oraz wzajemne powiązanie (por. A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Toruń 2019, s. 91) – pomiędzy częściami tekstową i rysunkową planu miejscowego. Wymóg ten Skarżący wywiódł z przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia MRiT, w myśl którego: *„Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego".*

Wypada więc podkreślić, że konieczność zachowania spójności pomiędzy częściami tekstową i rysunkową m.p.z.p. – postrzegana jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego – jest akcentowana zarówno w doktrynie (zob. A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Toruń 2019, s. 124 i nast.), jak i w orzecznictwie sądowym. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 marca 2017 r. o sygn. akt II OSK 1805/15 wyjaśnił, że treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia MI [którego odpowiednikiem, *mutatis mutandis*, jest obecnie § 8 ust. 2 rozporządzenia MRiT – uw. Sądu] *„wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., II OZ 191/11, publ. ...). Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 8, str. 159). 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" (podobnie m.in. wyrok NSA: z 18.12.2020 r., II OSK 1259/20).

Jako przejawy braku wymaganej spójności pomiędzy częściami tekstową i graficzną planu miejscowego wskazuje się w orzecznictwie w szczególności sytuacje rozbieżności polegających, z jednej strony, na wymienieniu w części tekstowej uchwały symboli terenów niewystępujących na rysunkach planu oraz, z drugiej strony, na wyznaczeniu na rysunkach planu (w części graficznej) terenów, które nie posiadają ustaleń planistycznych w części tekstowej uchwały (por. wyrok WSA z 6.2.2020 r., II SA/Lu 745/19).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy, należy stwierdzić, że zarzuty skargi Wojewody okazały się w pełni zasadne.

A. Ustalenia § 4 i § 6 ust. 1 Planu dotyczące „obowiązującej linii zabudowy"

W wyliczeniu zawartym w § 4 zaskarżonej Uchwały – w jednostce redakcyjnej oznaczonej numerem „2." [które to oznaczenie, w świetle § 55 i 56 obowiązujących Zasad techniki prawodawczej, nastręcza istotnych trudności w określeniu, czy mamy w tym przypadku do czynienia z „ustępem", czy może jednak z „punktem" – uw. Sądu] – prawodawca lokalny zamieścił definicję legalną „obowiązującej linii zabudowy" (nakazując rozumieć pod tym pojęciem *„linię, w której musi być zlokalizowana ściana frontowa projektowanego budynku"*).

Do tego pojęcie odwołał się następnie w § 6 ust. 1 Uchwały, stanowiąc, że: *„Nową zabudowę należy lokalizować zgodnie z obowiązująca linia zabudowy lub nieprzekraczalną linią zabudowy, określoną na rysunku planu"*.

Jest zaś poza sporem, że – jak słusznie wytknął Skarżący, a co przyznał Organ w pkt 4 pisma z 9.7.2025 r. (k. 42 akt sądowych) – na rysunku Planu nie wyznaczono żadnej obowiązującej linii zabudowy, co oznacza, że cytowane unormowania są nie tylko zbędne, ale mogą wręcz wprowadzać w błąd adresatów aktu (skłaniając ich do „poszukiwania" obowiązującej linii zabudowy na terenach położonych w granicach Planu).

Z tych względów analizowane tu unormowania części tekstowej Planu miejscowego Sąd uznał za istotnie naruszające prawo.

B. Brak ustaleń planistycznych dla terenu oznaczonego na rysunku Planu (załączniku nr 1 do Uchwały) symbolem 1KDL

Jest również poza sporem (przyznał to zresztą sam Organ w pkt 2 pisma z 9.7.2025 r., k. 42 akt sądowych), że dla ujawnionego na graficznym załączniku nr 1 do Uchwały, w granicach Planu, terenu drogi oznaczonego na tym rysunku kolorem białym i symbolem 1KDL, w części tekstowej Uchwały nie zawarto żadnych ustaleń.

Rację ma Organ, gdy stwierdza (w ww. piśmie), że powyższe uchybienie *„nie uniemożliwia realizacji planu"* (jako całości), jednakże w tej, analizowanej tu części Plan dotknięty jest niewątpliwie istotnym naruszeniem prawa.

C. Brak oznaczenia na rysunku Planu (załączniku nr 1 do Uchwały) odnośnym symbolem (prawdopodobnie: „4KR") pasa terenu położonego poniżej terenu 2ML

Wnikliwa analiza opublikowanej w dzienniku urzędowym wersji załącznika nr 1 do Uchwały, a także pozostałych zgromadzonych w toku postępowania sądowego dowodów i materiałów sprawy – w tym tych przekazanych przez Organ (zob. zwłaszcza k. 32 akt sądowych) i Wojewodę (zob. zwłaszcza k. 348 akt sądowych) oraz publicznie dostępnych w Internecie: na gminnej stronie BIP (zob. zwłaszcza k. 368 akt sądowych) oraz w Geoportalu (zob. zwłaszcza k. 369 akt sądowych) – prowadzi do wniosku, że:

- po pierwsze – pas terenu oznaczony kolorem białym i nieopatrzony żadnym symbolem, umiejscowiony pomiędzy południowo-wschodnią granicą terenu oznaczonego symbolem 2ML, a granicą Planu, został w taki właśnie sposób uwidoczniony na rysunku Planu (w załączniku nr 1 do Uchwały) w wersji ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego;
- po drugie – nie sposób dać wiary wyjaśnieniom Gminy, że urzędowe opublikowanie tak wadliwego załącznika nr 1 do Uchwały nie było wynikiem przesłania do organu publikacyjnego wadliwej wersji tego załącznika.

Przeciwko uznaniu, że – jak utrzymuje Burmistrz (k. 332 akt sądowych) – materiały przekazane do publikacji były prawidłowe, przemawiają nie tylko wyjaśnienia Wojewody (k. 337 akt sądowych), ale także doświadczenie życiowe, w świetle którego jawi się jako zupełnie niezrozumiałe (zważywszy na obecnie całkowite już zcyfryzowanie procesu publikacji aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym), w jaki sposób mogłoby dojść do ogłoszenia w dzienniku urzędowym wadliwych

dokumentów, jeśli nie zostały one wcześniej dostarczone w takiej postaci przez organy Gminy.

Niezależnie od tego godzi się zauważyć, że to właśnie takiej sytuacji, jak sugerowana przez Organ – czyli wadliwego opublikowania w dzienniku urzędowym prawidłowych dokumentów (aktów prawnych) przesłanych przez prawodawcę lokalnego – służy tryb prostowania błędów w ogłoszonym tekście aktu prawnego, przewidziany w art. 17 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; w skrócie „u.o.a.n."). Potwierdza to orzecznictwo sądowe, w którym trafnie przyjmuje się, że: *„[s]prostowanie błędu jest instytucją związaną z urzędowym ogłoszeniem tekstu danego aktu i polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku urzędowym. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie przewiduje możliwości sprostowania błędu," który powstał na etapie wcześniejszym niż sporządzenie oryginału. Błędem w rozumieniu art. 17 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, jest rozbieżność pomiędzy oryginałem, zdefiniowanym w art. 15, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku urzędowym"* (zob. wyrok NSA z 4.8.2011 r., II OSK 880/11; podobnie wyrok NSA z 23.2.2012 r., II OSK 129/12; tak też G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, uw. 2 do art. 17 u.o.a.n.).

W świetle powyższych uwag, okoliczność, że Gmina nie skorzystała z trybu sprostowania omawianego błędu w opublikowanym załączniku nr 1 do Uchwały – i to pomimo otrzymania zapytania ze strony Sądu w tym przedmiocie (zob. k. 322 i 326 akt sądowych) – tylko potwierdza, że organy Gminy nie znalazły przesłanek do zastosowania tego trybu, a więc że najprawdopodobniej wadliwe były już materiały przekazane przez Gminę do publikacji.

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność Uchwały w części obejmującej:

a) jej § 4 w zakresie wyrażenia: *„2. obowiązującej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię, w której musi być zlokalizowana ściana frontowa projektowanego budynku;"*
b) jej § 6 ust. 1 w zakresie wyrażenia: *„obowiązująca linia zabudowy lub"*;

c) teren oznaczony na rysunku Planu – w załączniku nr 1 do Uchwały – symbolem 1KDL;

d) uwidoczniony na rysunku Planu – w załączniku nr 1 do Uchwały – pas terenu oznaczony kolorem białym i nieopatrzony żadnym symbolem, umiejscowiony pomiędzy południowo-wschodnią granicą terenu oznaczonego symbolem 2ML, a granicą Planu.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając należne pełnomocnikowi skarżącego Wojewody wynagrodzenie ustalone według stawek minimalnych zgodnie z § 15 ust. 1 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 2026 r. poz. 118, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.

SĄD ADMINISTRACYJNY W POZNANIU * 4 *

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Małgorzata Kusiak
Sekretarz sądowy