



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 listopada 2021 r.

Poz. 5367

**WYROK NR II SA/WR 591/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 6 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 maja 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Miękinia

z dnia 31 sierpnia 2020 r. nr XXII/265/20

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów  
i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia

**I. stwierdza nieważność § 2 pkt 6 i § 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Miękinia na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Miękinia, nr XXII/265/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), wniósł o 1. stwierdzenie nieważności § 2 pkt 6 i § 2 pkt 8 uchwały, a nadto o 2. skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz 3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Kwestionowanej uchwale zarzucił podjęcie § 2 pkt 6 i § 2 pkt 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale postanowień przekraczających obszar określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu.

Na uzasadnienie skargi podniesiono, że Rada Gminy Miękinia w dniu 31 sierpnia 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 3, 20 i 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą nr V/45/19 Rady Gminy Miękinia z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia oraz po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia uchwalonej uchwałą nr IV/36/19 Rady Gminy Miękinia z dnia 25 stycznia 2019 r., podjęła uchwałę nr XXII/265/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia, zwaną dalej także „uchwałą”. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 września 2020 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Organ nadzoru wskazuje, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem tej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Miękinia, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. W toku postępowania nadzorczego ustalono, że zmiana planu miejscowego nie odpowiada granicom określonym na dwóch załącznikach graficznych do uchwały nr V/45/19 Rady Gminy Miękinia z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia. Rada Gminy Miękinia w § 2 pkt 6 i pkt 8 uchwały wprowadziła regulacje odnoszące się do terenu zabudowy zagrodowej I RM i terenów i obiektów sportu i rekreacji I US, zapisując: „6) w § 17 ust 2 dodaje się: a) lit p w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I RM miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych,” b) lit q w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I RM ustala się wskaźniki intensywności zabudowy w zakresie od 0 do 0,75.”, (...) 8) w § 21 lit. 2 dodaje się: lit f w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I US miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych,” b) lit g w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I US ustala się wskaźniki intensywności zabudowy w zakresie od 0 do 0,4.”.

Tymczasem, zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały intencyjnej, zmiana miała dotyczyć terenów o symbolu 3 RM i 3 US, nie zaś terenów I RM i I US. Z treści uchwały nr V/45/19 oraz z załączników graficznych nr 1 i nr 2 do tej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Galów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia nie wynika, by Rada Gminy Miękinia planowała jakiegokolwiek regulacje dotyczące terenów I RM i I US. Pismem z dnia 20 października 2020 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Rady Gminy Miękinia o wyjaśnienie stwierdzonej niezgodności. W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Miękinia stwierdził, że jest to omyłka pisarska i wniósł o sprostowanie tej omyłki, tłumacząc, że na załączniku graficznym do uchwały tereny 3 RM i 3 US są jedynymi terenami o takim przeznaczeniu w granicach obszaru objętego zmianą miejscowego planu. Wojewoda wyjaśnia, że ustawodawca mocą art. 14 ust. 2 ustawy postanowił, że integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. W myśl art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem wraz z uzasadnieniem. Stosując te przepisy przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, zezwalającej organowi wykonawczemu na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 ustawy, stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że to właśnie uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej załącznik graficzny stanowiący jej integralną część, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty ustaleniami planu miejscowego. Powyższe oznacza, że uchwalanie zmiany planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tej zmiany w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej sprawie, na załącznikach graficznych nr 1 i nr 2 do uchwały intencyjnej, w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej i terenów i obiektów sportu i rekreacji wskazano jedynie tereny 3 RM i 3 US. Rada gminy nie przystąpiła do zmian w zakresie terenów zabudowy zagrodowej i terenów i obiektów sportu i rekreacji, oznaczonych symbolami regulacji § 2 pkt 6 i pkt 8 uchwały nr XXII/265/20 nie można także uznać za pomyłkę, gdyż tereny oznaczone symbolem I RM i I US istnieją w uchwale Rady Gminy Miękinia z dnia 29 października 2010 r. nr LIV/610/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Galów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia, a uchwała Rady Gminy Miękinia, wprowadza zmiany w treści § 17 ust. 1 oraz § 21 lit. 2 uchwały nr LIV/610/10 Rady Gminy Miękinia z dnia 29 października 2010 r., odnoszących się odpowiednio do terenów I RM i I US. Oznacza to, że naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalania planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu i nieprzewidzianych w niej. Z tego względu uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 6 i pkt 8 uchwały nr XXII/265/20 Rady Gminy Miękinia z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Galów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, uchwała o której mowa w art. 17 ustawy stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. To właśnie ona wraz z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty ustaleniami planu miejscowego. Powyższe oznacza, że uchwalanie planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyrażone w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Wr 122/17; wyrok WSA w Gdańsku z 21 września 2016 r., sygn. II SA/Gd 16/16; wyrok WSA w Białymstoku z 4 listopada 2008 r., sygn. II SA/Bk 394/08).

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę wyjaśniono, że w zaskarżonej uchwale wprowadzono zmiany do uchwały nr LIV/610/10 Rady Gminy Miękinia z dnia 29 października 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Galów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego nr 11 z dnia 18 stycznia 2011 r. - poz. 140, zwanej dalej uchwałą zmienianą, m.in.: 1) w § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały dodano, w § 17 ust 2 pkt 1 uchwały zmienianej, literę p w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I RM miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych”, przy czym błędnie określono symbol terenu, bowiem zamiast IRM powinno być 3RM, 2) w § 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały dodano, w § 21 ust 2 pkt 1 uchwały zmienianej, literę f oraz literę g: a) lit. f w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I US miejsca parkingowe, przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych”, b) lit.g w brzmieniu: „na terenie oznaczonym symbolem I US ustala się wskaźniki intensywności zabudowy w zakresie od 0 do 0,4.”, przy czym błędnie określono symbol terenu, bowiem zamiast I US powinno być 3 US.

W związku z tym, strona przeciwna podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, iż w tekście uchwały Rady Gminy Miękinia nr XXII/265/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. występują wymieniono błędy, które należy wyeliminować, aby jej ustalenia odnosiły się wyłącznie do terenów oznaczonych na załącznikach nr 1 i nr 2 do uchwały. Uchwała nr XXII/265/20 Rady Gminy Miękinia z dnia 31 sierpnia 2020 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 września 2020 r. - poz. 5028 i weszła w życie po 14 dniach od publikacji.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:**

Stosownie do treści przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej "u.p.s.a.", w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samo-rządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Miękinia nr XXII/265/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Galów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia. Przy czym, po analizie aktu, Wojewoda Dolnośląski zadecydował o zaskarżeniu do sądu § 2 pkt 6 i pkt 8 uchwały planistycznej. Ocena legalności uchwały jest dokonywana w świetle regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2017 r. poz. 1073), który stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Rozwijając przytoczone unormowanie trzeba dodać, że tryb sporządzania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, zaś zasady dotyczą zawartości merytorycznej uchwały, części tekstowej i graficznej, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym ustawodawca zwraca uwagę na istotność naruszenia tak co do zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Zatem, nie każde naruszenie prawa będzie skutkowało nieważnością planu, ale takie, któremu można przypisać charakter istotności. W warunkach tej sprawy należy dodać, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany (art. 27 u.p.z.p). Dokonując oceny skarżonej uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., sąd stwierdził,

że podejmując zaskarżoną uchwałę w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu miejscowego. Sąd podziela stanowisko wojewody, podzielone w odpowiedzi na skargę przez stronę przeciwną, że naruszeniem zasad uchwalania planu miejscowego/czy jego zmiany jest (między innymi) niezgodność uchwały z uchwałą intencyjną. Nie budzi wątpliwości, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego, jako bezwzględnie poprzedzająca wszystkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu, ściśle określa obszar, który z woli rady gminy, będzie tym planem objęty. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 roku (II OSK 1493/09, CBOSA nsa.gov.pl) wykładnia funkcjonalna art. 14 i art. 15 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że zasadą sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 tego aktu jest przygotowanie planu miejscowego, natomiast jego uchwalenie, wbrew postanowieniem rady gminy wyrażonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, powoduje rażące naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego. Dorozumiana wola rady gminy wynikająca już z samego projektu planu miejscowego o objęciu tym planem obszaru innego niż określony w uchwale intencyjnej, o której mowa w art. 14 u.p.z.p., uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego. W niniejszej sprawie, organ nadzoru stwierdził niezgodność unormowań uchwały, podjętej w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia z załącznikiem graficznym uchwały intencyjnej (stanowiącym jej integralną część). Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że to uchwała nr V/45/19 Rady Gminy Miękinia z dnia 28 lutego 2019 r. podjęta w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Gałów i obrębu Zakrzyce w gminie Miękinia w sposób jednoznaczny determinuje granice obszaru objętego następnie ustaleniami planu miejscowego. Musi to zatem w dalszej kolejności skutkować uznaniem, że uchwalanie zmiany planu w granicach odmiennych od przyjętych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tej zmiany w sposób istotny narusza zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozpoznawanej sprawie, na załącznikach graficznych nr 1 i nr 2 do uchwały intencyjnej, w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej i terenów i obiektów sportu i rekreacji wskazano jedynie tereny 3 RM i 3 US.

Stąd, na zasadzie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 tego aktu.