



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 listopada 2012 r.

Poz. 3838

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 242/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 czerwca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Lubin

z dnia 30 listopada 2011 r. nr XIX/120/2011

w przedmiocie uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubin

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały we fragmencie „itp.” zawartym w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała w opisanym wyżej fragmencie nie podlega wykonaniu;**

**III. zasądza od Rady Gminy Lubin na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2011 r. Rada Gminy Lubin podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) uchwałę Nr XIX/120/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubin.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na powyższą wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „itp” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, określając przeznaczenie terenu określonego symbolem AG i stanowiąc w zakresie przeznaczenia podstawowego dla tego terenu Rada w § 17 ust. 1 pkt 1 wskazała, że przeznaczenie podstawowe to: a) aktywność gospodarcza usługowo-produkcyjna – w tym: hotelarstwo i gastronomia lub działalność usługowo-produkcyjna i produkcyjna, gospodarka magazynowa, b) schronisko dla zwierząt (w tym. „Regionalne Schronisko dla Zwierząt”) itp.. Użycie we wskazanej regulacji zwrotu „itp.” oznacza, że dla tego obszaru dopuszczalne jest inne jeszcze, nieprzewidziane w planie przeznaczenie. Zwrot „itp.” – w przekonaniu organu nadzoru – wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych, pozwalający wykonawcy uchwały na określenie innych jeszcze przeznaczeń tego terenu. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 w/w ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zawarcie w treści planu w/w zwrotu „itp” oznacza, że wykonawca uchwały i podmiot zagospodarowujący obszar objęty jego ustaleniami, będzie mógł ten obszar zagospodarować w sposób inny, niż przewidują to ustalenia planu.

Jak wskazał Wojewoda, mając na uwadze racjonalność działania ustawodawcy, skoro powierzył on radzie gminy uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego i określenie w nim jakie przeznaczenie będą miały określone tereny, dla których plan ten jest uchwalany, Rada wykonując ten obowiązek nie może ostatecznego ustalenia ich przeznaczenia pozostawiać innym, bliżej nieokreślonym podmiotom. Co więcej, Rada określając przeznaczenie terenów nie jest władna do zawierania w treści planu zapisów dopuszczających możliwość wprowadzenia na tym terenie przeznaczenia innego niż przewidują to ustalenia planu. Tymczasem zamieszczając w treści § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b zwrot „itp.” Rada zezwoliła na przeznaczenie terenu AG inne niż określone w planie. Wojewoda powołał w tym miejscu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 375/10), w którym stwierdzono, że niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji. Uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę innego jeszcze niż przewidziane w planie przeznaczenia terenów oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Gminy Lubin. Nie można bowiem mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, niewiadome jest jakie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu oraz w jakim okresie i kto rozstrzygałby o w/w innym przeznaczeniu terenu AG.

Ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że 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. Jak podkreśla Z. Niewiadomski w Komentarzu do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego, 2 wydanie, s. 255-256) „w przypadku uchwały w sprawie przyjęcia studium bądź planu miejscowego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie istotne naruszenie trybu sporządzania, ale już każde naruszenia zasad sporządzania studium oraz każde naruszenie właściwości organów, co stanowi odmienne rozwiązanie od generalnie przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym.”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2008 r. (sygn. akt II SA/Kr 114/08) wskazał, że „zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Bk 585/08) odnosząc się do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego określił, że „zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej

związanej ze sporządzaniem takiego aktu, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej”.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała poprzez zawarcie w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b fragmentu „itp.” wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych planu, a tym samym dopuszcza możliwość zagospodarowania tego terenu w sposób inny niż przewidziała Rada, w sytuacji gdy ustawodawca zobowiązał Radę do jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów objętych ustaleniami planu, w tym zakresie naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Lubin wniosła o jej uwzględnienie w całości, wskazując jednocześnie, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada nie działała bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu odpowiedzi strona wyjaśniła jedynie, że wprowadzenie kwestionowanego zapisu do zaskarżonej uchwały wynikało z faktu, iż trudno na etapie planowania przewidzieć wszystkie inwestycje związane z planowaną budową schroniska dla zwierząt.

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

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości 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 (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, publ. OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, publ. Wspólnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.).

Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu o konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów.

Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” (publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23). Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały (organu gminy) zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Gminy Lubin z dnia 30 listopada 2011 r. Nr XIX/120/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubin, podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Powyższe wskazuje, że dla wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego niezbędnym jest wykazanie naruszenia prawa o charakterze kwalifikowanym. Analiza zaś uchwały będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że z takim właśnie naruszeniem prawa mamy do czynienia.

Należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżona uchwała w zaskarżonym fragmencie w sposób rażąco narusza przepisy art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p.. Stąd koniecznym stało się stwierdzenie nieważności jej § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b.

W § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały zapisano bowiem, że „dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG ustala się przeznaczenie:

1) podstawowe:

a) aktywność gospodarcza usługowo-produkcyjna - w tym: hotelarstwo i gastronomia lub działalność usługowo-produkcyjna i produkcyjna, gospodarka magazynowa, schronisko dla zwierząt (w tym. „Regionalne Schronisko dla Zwierząt”) itp.”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W myśl zaś 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. Umieszczając powyższe zapisy w zaskarżonej uchwale Rada w istocie

ustaliła, że katalog podstawowego przeznaczenia terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG jest otwarty i otwiera możliwość jego dookreślenia w przyszłości przez wykonawcę uchwały, co jest sprzeczne z ww. przepisami. Przeznaczenie terenu powinno być natomiast ustalone jednoznacznie i precyzyjne, w przeciwnym razie wykonawca uchwały i podmiot zagospodarowujący obszar objęty jego ustaleniami będzie mógł ten obszar zagospodarować w sposób dowolny wedle swojego uznania. Na taką dowolność pozwala zwrot „itp” zawarty w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z powołanym wyżej art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Za takie należy uznać otwarty katalog podstawowego przeznaczenia terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem AG, co w konsekwencji może doprowadzić do zagospodarowania tego terenu w sposób niezgodny z zapisami planu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I sentencji. Klauzula zawarta w punkcie II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a.. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 p.p.s.a..