



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1283

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 828/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak /sprawozdawca/
Protokolant	– Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Świerzawa
z dnia 29 czerwca 2011 r. nr IX/41/2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie postanowień w części tekstowej zawartej w § 3 ust. 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 02R i części graficznej odnoszących się do obszaru oznaczonego symbolem 02R obejmującego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 8cz. 11 cz. (dr), 498/1cz., 15cz., 17/1 cz. 25/7 cz., 27/8, 30 cz. (dr), 35/4 cz., 35/3 cz., 37 cz. (dr), 42/12cz., 42/4 cz., 54 cz. (dr), 55 cz., 71 cz. (dr) i 99/4 cz.;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wymienionym w pkt I. nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 czerwca 2011 r. nr IX/41/2011 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa, wnosząc o:

- stwierdzenie jej nieważności w zakresie postanowień w części tekstowej zawartej w § 3 ust. 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 02R i części graficznej odnoszących się do obszaru oznaczonego symbolem 02R obejmującego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 8cz. 11cz. (dr), 498/1 cz., 15

cz., 17/1 cz. 25/7 cz., 27/8, 30 cz. (dr), 35/4 cz., 35/3 cz., 37 cz. (dr), 42/12 cz., 42/4 cz., 54 cz. (dr), 55 cz., 71 cz. (dr) i 99/4 cz.;- zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru podał, że przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż zaskarżona uchwała narusza w istotny sposób art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do wskazanych przepisów, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią takiej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym). Z kolei wedle art. 17 pkt 1 tej samej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Mając powyższe na względzie skarżący stwierdził, że załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę opisu obszaru objętego projektem planu, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Organ nadzoru zaznaczył, iż wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu.

Wojewoda podkreślił, że w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego zauważył, iż granice planu określonego w uchwale nr IX/41/2011 w zakresie terenów 02R (tereny użytków rolnych) obejmują obszar większy niż wyznaczony uchwałą nr XXXI/155/2009 zmieniającą uchwałę nr XXV/120/08 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków. W związku z powyższym pismem z dnia 26 sierpnia 2011 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Świerzawa o wyjaśnienie, dlaczego na rysunku planu nr 2 granica obszaru objętego planem nie pokrywa się z granicą wyznaczoną na załączniku nr 1 do uchwały nr XXXI/155/2009 z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/120/08 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa.

W odpowiedzi na powyższe pismo Przewodniczący podał, że granica obszaru objętego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na załączniku graficznym nr 2 nieznacznie odbiega od granicy na załączniku nr 1 do uchwały nr XXXI/155/2009 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej chodzi o powiększenie obszaru opracowania o tereny użytków rolnych przylegające do południowo-zachodniego odcinka granicy planu. Przewodniczący wyjaśnił przy tym, że procedura opiniowania i uzgadniania dotyczyła projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach obszaru jak na załączniku graficznym nr 2 do uchwały nr IX/41/2011. Przedmiotem wyłożenia do publicznego wglądu, jak i dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozwiązaniami był również rysunek planu nr 2. Wskazano nadto, że ustalenia planu nie wprowadzają w zakresie dotyczącym przeznaczenia i sposobu użytkowania terenów użytków rolnych zmian w stosunku do obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejnym pismem z dnia 19 września 2011 r. Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Świerzawa o wskazanie numerów działek wchodzących w skład powiększonego obszaru planu o tereny użytków rolnych, które to tereny przylegają do południowo-zachodniego odcinka granicy planu określonej w uchwale nr XXXI/155/2009 z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/120/08 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa. Przewodniczący Rady w piśmie z dnia 26 września 2011 r. wskazał numery tych działek.

W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda podkreślił, że w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonuje się identyfikacji obszaru objętego zamiarem uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli w toku sporządzania planu miejscowego dojdzie do zmiany przebiegu granic tego planu, wówczas konieczne jest odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Uchwalając więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale, gdyż 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. W ocenie orga-

nu nadzoru, właśnie uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru, jaki będzie objęty ustaleniami planu miejscowego.

Organ nadzoru podniósł, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie określa, które działania należą do rady gminy, a które do organu wykonawczego, wskazując, że zmiany obszaru objętego projektowanym planem dokonuje wyłącznie rada gminy w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Takie działania nie mogą być natomiast podjęte przez organ wykonawczy gminy w trakcie realizacji procedury planistycznej, gdyż prowadziłyby one do istotnego naruszenia prawa, polegającego nie tylko na naruszeniu właściwości organu, ale także na naruszeniu upoważnienia do uchwalania planu. Jeżeli zatem w niniejszej sprawie woła Rady było uchwalenie planu dla terenu większego niż określony w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, konieczna była uprzednia zmiana granic obszaru określonego w uchwale intencyjnej. Wykroczenie natomiast obszarowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poza granice wyznaczone w uchwale intencyjnej, skutkowało winno stwierdzeniem nieważności planu jako nie poprzedzonego w odpowiednim zakresie bezwzględnie wymaganą ustawą – uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia.

Wobec powyższego za zasadny uznano wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 czerwca 2011 r. w części, w jakiej jej postanowienia istotnie naruszają prawo, obejmując swoimi postanowieniami w części tekstowej i graficznej obszar nieobjęty uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Świerzawa uznała ją za zasadną „w zakresie postanowień Wojewody Dolnośląskiego”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

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 wyżej wskazane, 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. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać także należy, 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 wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 czerwca 2011 r. Nr IX/41/2011 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa, w zakresie postanowień w części tekstowej zawartej w § 3 ust. 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 02R i części graficznej odnoszących się do obszaru oznaczonego symbolem 02R obejmującego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 8cz. 11cz. (dr), 498/1 cz., 15 cz., 17/1 cz. 25/7 cz., 27/8, 30 cz. (dr), 35/4 cz., 35/3 cz., 37 cz. (dr), 42/12 cz., 42/4 cz., 54 cz. (dr), 55 cz., 71 cz. (dr) i 99/4 cz., wywodząc, że obszar ten nie został objęty uchwałą z dnia 19 czerwca 2009 r. nr XXXI/155/2009 w sprawie zmiany uchwały nr XXV/120/08 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa i zarzucając tym samym naruszenie w istotny sposób art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z twierdzeniem tym należy się zgodzić.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 2 powyższej ustawy). Stosownie do postanowień art. 17 pkt 1 cytowanej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Z powyższych regulacji normatywnych wynika, że rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych. Celem więc uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest przede wszystkim odpowiednie określenie granic obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ustawowe wymogi dotyczące uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego określają, że winna ona zawierać część tekstową przesadzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzania planu określonego w niej obszarze oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Kompetencję w zakresie zmian w ustaleniach dotyczących sporządzania planu miejscowego oraz granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzania planu ustawodawca przyznał wyłącznie radzie gminy w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego lub poprzez uchylenie tej uchwały (por. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 144-147).

W rozpoznawanej sprawie, nie zmieniając uchwały z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/120/08 z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków gmina Świerzawa, Rada Miasta i Gminy Świerzawa w toku procedury planistycznej wykroczyła poza granice ustalone w uchwale intencyjnej, co skutkowało uchwaleniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie wsi Dobków, w zakresie szerszym niż przewidziany na załączniku nr 1 do uchwały nr XXXI/155/2009. Powyższe – jak słusznie zauważył Wojewoda i czego nie kwestionował organ stanowiący gminy – stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkujące stwierdzeniem nieważności w zakresie postanowień w części tekstowej zawartej w § 3 ust. 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 02R i części graficznej odnoszących się do obszaru oznaczonego symbolem 02R obejmującego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 8cz. 11cz. (dr), 498/1 cz., 15 cz., 17/1 cz. 25/7 cz., 27/8, 30 cz. (dr), 35/4 cz., 35/3 cz., 37 cz. (dr), 42/12 cz., 42/4 cz., 54 cz. (dr), 55 cz., 71 cz. (dr) i 99/4 cz. Nie sposób bowiem pozostawić w obrocie prawnym regulacji, które zostały uchwalone bez podjęcia uprzednio uchwały intencyjnej,

stanowiącej jeden z elementów koniecznych tej procedury. Jak bowiem trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 1493/09), „Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty”.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenie prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Zaniechanie zasądzenia kosztów postępowania wynika z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądownoadministracyjnych wyrażoną w art. 199 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W razie natomiast uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezzczyności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy). W rozpoznawanej Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania, gdyż strona skarżąca zwolniona była z konieczności uiszczania wpisu, a nadto nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcę prawnego).