



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4947

**WYROK NR SYGN. AKT IISA WR 177/13**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 23 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędzia WSA  
Sędzia WSA

- Alicja Palus  
- Mieczysław Górkiewicz  
- Anna Siedlecka /sprawozdawca/

Protokolant

- Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 maja 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Osiecznica  
z dnia 25 września 2012 r. Nr XXVII/143/2012

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Osiecznica

**I. stwierdza nieważność załącznika numer 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie obejmującym teren oznaczony symbolem 08ZL;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I nie podlega wykonaniu;**

**III. zasądza od Rady Gminy Osiecznica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł /słownie: dwieście czterdzieści/ tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 25 września 2012 r. nr XXVII/143/2012 Rada Gminy Osiecznica uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Osiecznica. Uchwałę podjęto 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 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) oraz w związku z uchwałą nr XV/72/2011 Rady Gminy Osiecznica z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Osiecznica. Stwierdzono, że projekt zmiany planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Osiecznica, uchwalonego uchwałą nr XVI/98/2000 Rady Gminy Osiecznica z dnia 22 marca 2000 r. i zmienionego uchwałami nr XLIII/242/2006 Rady Gminy Osiecznica z dnia 30 czerwca 2006 r., nr XLIV/196/09 z dnia z dnia 6 listopada 2009 r. i nr XXVI/19/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r. Uchwalona zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Osiecznica dotyczy terenów miejscowości Tomisław, Ławszowa, Osieczów, Kliczków i Osiecznica. W uchwale wskazano, że jej integralną stanowią rysunki planu w skali 1:1 000 (załączniki nr 1a-c, 2, 3a-b, 4, 5) oraz rozstrzygnięcia dotyczące uwag do projektu planu oraz realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy i zasadach ich finansowania (załącznik nr 6).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Zakresem zaskarżenia objęto teren oznaczony 08ZL w załączniku nr 5 rysunku planu. Wskazanej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.). W związku z tym skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika nr 5 rysunku planu we fragmencie terenu oznaczonego 08ZL oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że w trakcie postępowania nadzorczego, dotyczącego przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej ustawą, w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 cytowanego rozporządzenia. Podczas postępowania nadzorczego okazało się, że na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 5 do uchwały, widnieje teren 08ZL, do którego nie ma odniesienia w legendzie rysunku. Ponadto z analizy § 9 uchwały zatytułowanego „Przeznaczenie i warunki zagospodarowania terenów w miejscowości Osiecznica - rys. planu nr 5”, wynika, że rada gminy określiła w nim przeznaczenie terenów o symbolach 01MN-03MN, 04U-05U i 06KDW-07KDW. Natomiast teren 08ZL nie został uwzględniony w treści uchwały. W odpowiedzi na wystąpienie wojewody w tym zakresie Przewodniczący Rady Gminy Osiecznica stwierdził, że „dla terenu oznaczonego 08ZL na rysunku planu nr 5 brak jest oznaczenia w legendzie ZL-tereny lasów i ustalenia w tekście planu o treści 08ZL teren istniejącego użytku leśnego jak na rysunku planu”. Jednocześnie stwierdził, że brak odniesienia do tego terenu nie zmienia treści planu i nie narusza jego ustaleń, gdyż przed jak i po zmianie planu jest to użytek leśny.

Następnie skarżący zauważył, że art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy mówi, że „w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uszczegóławiające zapisy ustawy w § 4 pkt 1 stwierdza: ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto rysunek planu powinien być spójny z treścią uchwały. Potwierdza to § 8 ust. 2 rozporządzenia, stanowiący, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Zdaniem organu nadzoru fakt, że teren 08ZL przed jak i po zmianie treści planu stanowi użytek leśny oraz, że wprowadzono go do projektu zmiany planu na wniosek Nadleśnictwa Węgliniec nie zmienia faktu, że teren ten nie został uwzględniony w treści uchwały wobec nieustanowienia dla niego ustaleń w tekście planu. Naruszyło to wymóg określony w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Istniejąca sprzeczność pomiędzy graficznym załącznikiem nr 5 do uchwały a jej częścią tekstową narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W takiej sytuacji, wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem, niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście planu. Uzasadnia to wniosek o stwierdzenie nieważności załącznika nr 5 do zaskarżonej uchwały we fragmencie terenu 08ZL.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Osiecznica stwierdził, że uchwała dotknięta uchybieniem polegającym na sprzeczności pomiędzy graficznym załącznikiem nr 5 do uchwały, a jej częścią tekstową, w istotny sposób narusza zasady sporządzania planu miejscowego.

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

Skarga zasługiwała na uwzględnienie, a zaskarżona uchwała musiała zostać częściowo wyeliminowana z obrotu prawnego.

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie 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 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Osiecznica. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty skargi, co obligowało sąd do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego (na danym terenie – akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Zdaniem sądu rozpoznającego skargę kwestionowany przez skarżącego plan miejscowy, a ściślej załącznik nr 5 do planu we fragmencie obejmującym teren oznaczony symbolem 08ZL narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 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 myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie zaś do § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Dokonując analizy zaskarżonej uchwały przez pryzmat przywołanych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, sąd doszedł do przekonania, że skarżony plan miejscowy nie odpowiada nałożonym przez ustawodawcę standardom. W zaskarżonej uchwale brak w części tekstowej określenia przeznaczenia i zasad

zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 08ZL. W załączniku nr 5 (rysunek planu), gdzie na mapie zaznaczono teren oznaczony 08ZL brak jest oznaczenia umożliwiającego jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu miejscowego. Wynika to z oczywistego uchybienia, jakim było nieokreślenie w części tekstowej planu zasad zagospodarowania i przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 08ZL. Oczywiście nie uszło uwadze sądu rozpoznającego skargę, że teren oznaczony 08ZL oznaczony został w ten sposób na skutek sugestii Nadleśnictwa Węgliniec, jednak uchybienie polegające na nieokreśleniu w części tekstowej planu przeznaczenia tego terenu pozostaje po stronie organów gminy.

Dalej należy powiedzieć, że sąd dokonując wykładni przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 cytowanego rozporządzenia wywiódł z tych przepisów normę, która nakazuje organowi planistycznemu gminy takie sporządzenie planu miejscowego, aby każdemu terenowi oznaczonemu na rysunku planu określonym symbolem odpowiadał odpowiedni fragment części tekstowej planu (regulacja kwestii z art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy). Innymi słowy, jeśli w części tekstowej mowa o jakimś terenie, to musi on być oznaczony na rysunku planu, i odwrotnie: każdy teren uwidoczniiony na rysunku planu musi być omówiony w części tekstowej planu. W zaskarżonej uchwale tak rozumianej normie prawnej uchybiono, ponieważ mimo oznaczenia na rysunku planu terenu 08ZL nie dokonano żadnych ustaleń odnoszących się do tego terenu w części tekstowej planu.

Należało zatem rozstrzygnąć, czy stwierdzone przez sąd uchybienie powodować powinno stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Należy podkreślić, że sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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). W rozpoznawanej sprawie doszło niewątpliwie do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Wobec tego zatem, dla wyeliminowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonej w sentencji wyroku części zaskarżonej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma źródło w art. 200 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).