



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4950

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 227/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak  
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./

Protokolant

asystent sędziego Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Mściwojów

z dnia 28 listopada 2011 r. nr XII/74/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi  
Snowidza

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**

**II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**

**III. zasądza od Rady Gminy Mściwojów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie:  
dwieście czterdzieści) tytułem kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 28 listopada 2011 r. nr XII/74/11 Rada Gminy Mściwojów uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust.1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.) w związku z uchwałą Nr XXXVIII/241/2010 Rady Gminy Mściwojów z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza, oraz po stwierdzeniu zgodności ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mściwojów” zatwierdzonym 30 sierpnia 2001 r. uchwałą Nr XXIV/162/2001 Rady Gminy Mściwojów oraz zmienionym uchwałą Nr IX/44/03 Rady Gminy Mściwojów z dnia 10 lipca 2003 r. i uchwałą Nr XIV/111/08 Rady Gminy Mściwojów z dnia 15 kwietnia 2008 r.

W § 1 ust. 1 podano, że zmienia się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza, uchwalony uchwałą Nr IV/16/07 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 29 marca 2007 r. Nr 84, poz. 960, w obszarach wyróżnionych na załączniku graficznym do uchwały. W ust. 2 wskazano, że przedmiotem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza jest korekta zapisów w ustaleniach uchwały ww. planu. W § 1 ust. 3 postanowiono, że rysunek planu w skali 1:2000 wymienionego w ust. 1, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały zastępuje w obszarach na nim określonych odpowiednią część załącznika nr 1 do uchwały Nr IV/16/07 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 stycznia 2007 r. Dalej w ust. 4 wskazano, że oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku zmiany planu odpowiadają legendzie rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr IV/16/07 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 stycznia 2007 r. i stanowią obowiązujące ustalenia planu. Przepis § 1 ust. 5 uchwały stanowi, że załącznikami do uchwały jest ponadto załącznik nr 2 - „Rozstrzygnięcie dotyczące sposobu rozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu zmiany planu”. W ust. 6 podano, że załącznik nr 2, o którym mowa w ust. 1, nie jest ustaleniem planu.

W przepisie § 2 zaskarżonej uchwały wprowadzono zmiany do obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. I tak w pkt 1 nadano nowe brzmienie § 9 ust. 1 pkt 3 obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 2 pkt 2 zmieniono § 11 ust. 1 pkt 3. W pkt 3 dodano § 11 ust. 1 pkt 5. W § 2 pkt 4 i 5 zmieniono odpowiednio brzmienie § 11 ust. 5 i 11 ust. 14. W pkt 6 postanowiono dodać § 11 ust. 16. W § 2 pkt 7-11 zmieniono brzmienie odpowiednio: §13 ust. 1 pkt 1 i 2, § 39, § 43, § 44, § 45. W pkt 12-20 postanowiono, że §§ 43-51 oznacza się odpowiednio jako §§ 46-54. W § 2 pkt 21-24 nadano brzmienie odpowiednio §§ 55-58. W § 2 pkt 25-62 postanowiono, że §§ 53-90 oznacza się odpowiednio jako §§ 59-96. W pkt 63 postanowiono nadać brzmienie § 97, a w pkt 64 nadano brzmienie § 98. W § 2 pkt 65 stwierdzono, że § 91 oznacza się jako § 99. W § 2 pkt 66 stwierdzono, że § 92 oznacza się jako § 100. W § 2 pkt 67 stwierdzono, że § 93 oznacza się jako § 102. Również w § 2 pkt 68 stwierdzono, że § 94 oznacza się jako § 102. Dalej w § 2 pkt 69-102 zdecydowano, że §§ 95-128 oznacza się odpowiednio jako §§ 103-136.

Następnie w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono, że uchwała wraz z treścią uchwały Nr IV/16/07 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza stanowi jednolicie obowiązujące przepisy prawa miejscowego. W ust. 2 zobowiązano Wójta Gminy Mściwojów do sporządzenia jednolitego tekstu uchwały i rysunku planu. W ust. 3 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Mściwojów. W § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W ust. 2 zaś, że uchwała podlega publikacji na stronie internetowej Urzędu Gminy Mściwojów.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Wojewoda zaskarżył § 2 ust. 1 pkt 4 w zakresie w jakim zmienia § 11 ust. 5 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 1 we fragmencie: „Nowopowstające obiekty podlegają uzgodnieniu w zakresie usytuowania, gabarytów, form dachu oraz wyglądu elewacji z wojewódzkim konserwatorem

zabytków”, pkt 2, pkt 3. Nadto zaskarżono § 2 ust. 1 pkt 6 w zakresie pkt 3 dodanego ust. 16 w § 11 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. Następnie zaskarżono § 2 ust. 1 pkt 21 w zakresie w jakim zmienia § 55 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 2 oraz § 2 ust. 1 pkt 23 w zakresie w jakim zmienia § 57 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 2. Następnie skarżący wskazał na § 2 ust. 1 pkt 24 w zakresie w jakim zmienia § 58 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 2 oraz na § 2 ust. 1 pkt 63 w zakresie w jakim zmienia § 97 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 5, a także § 3 ust. 2 uchwały.

Wojewoda stwierdził, że wskazane przepisy zaskarżonej uchwały istotnie naruszają art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oraz art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162 poz. 1568 ze zm.). W związku z tym skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia i zasądzenie do strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że rada gminy mocą § 2 ust. 1 pkt 4; pkt 6 skarżonej uchwały nadała nowe brzmienie § 11 ust. 5 uchwały z dnia 30 stycznia 2007 r. Nr IV/16/07 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza i dodała do tego paragrafu ust. 16. Wojewoda zauważył, że przepisy te wprowadzają obowiązek uzgadniania, uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie nowo powstających obiektów, prac remontowych przy zabytku, prac rewaloryzacyjnych na terenie zabytkowego parku oraz zobowiązanie przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych w obrębie strefy „OW”. W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W ocenie skarżącego wskazane wyżej uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań materii związanych z koniecznością zawiadamiania, konsultowania czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania opinii (wytucznych) odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego zamierzeń i działań inwestorskich w obszarze strefy ochrony zabytkowego układu przestrzennego czy strefy ochrony historycznego układu ruralistycznego wsi o średniowiecznej metryce, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto należy zauważyć, że formą w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie wytuczne czy uzgodnienie. Należy jeszcze dodać, że w odniesieniu do robót budowlanych pozwolenia konserwatorskiego wymagają roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub w otoczeniu takiego zabytku (art.

36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto podkreślenia wymaga, że zgodnie z tymi przepisami pozwolenia nie wymagają wszelkie zamierzenia i działania, ale tylko te wymienione w przepisach art. 36 ust. 1 ustawy.

W dalszej części skargi podano, że jeśli chodzi o kwestię badań archeologicznych, to materia ta uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 te same ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Kwalifikacje osób uprawnionych do przeprowadzenia tych badań określa zaś rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. Nr 165, poz. 987), dlatego też – zdaniem skarżącego – rada gminy nie jest uprawniona do zamieszczenia w wydawanym przez siebie akcie zapisów dotyczących nadzoru archeologicznego.

Następnie wojewoda wskazał, że Rada Gminy Mściwojów w pkt 21, pkt 23 i pkt 24 § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustanowiła zakaz podziału terenu na działki budowlane dla terenów odpowiednio oznaczonych jako 10 MU, 12 MU i 13 MU (tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami). Zakazy te wynikają z nowej treści § 55 ust. 2, § 57 ust. 2 i § 58 ust. 2 uchwały Nr IV/16/07. Zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały te regulacje, zdaniem organu nadzoru, rada działała bez koniecznego umocowania, bowiem norma kompetencyjna upoważniająca radę do podjęcia przedmiotowej uchwały nie dawała jej podstaw do stanowienia w zakresie zasad podziału nieruchomości, czyli tzw. podziału geodezyjnego. Należy również podkreślić, że ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2). W art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza się, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, a owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Oznacza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Zaznaczyć należy, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje obowiązkowy zakres miejscowe go planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei regulacja art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa tzw. fakultatywne ustalenia planu. Nie zawiera ona jednak w swej treści zapisów upoważniających do stanowienia w zakresie podziału geodezyjnego. Samego upoważnienia do stanowienia w zakresie zasad podziału geodezyjnego nieruchomości nie można upatrywać również w art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W obecnie obowiązującym stanie prawnym możliwe jest, co określa art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, wyłącznie określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Brak jest jednakże uprawnienia ustawowego dla rady gminy do stanowienia w zakresie dopuszczalności czy też braku dopuszczalności podziału wtórnego.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dopuszczalności stosowania podziału wtórnego czy też jego dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim ewentualny podział nieruchomości miałyby podlegać.

W kolejnej części skargi wojewoda podał, że w § 2 ust. 1 pkt 63 zaskarżonej uchwały przyjęto, iż § 97 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. w zakresie terenu oznaczonego jako 29 RM/RU otrzymuje nowe brzmienie. Nowa treść tego przepisu przewiduje, że dla wskazanego terenu ustala się dodatkową funkcję dopuszczającą: tereny przemysłu, składów i magazynów. Organ ustalił dla terenu oznaczonego jako 29 RM/RU przeznaczenie - teren zabudowy zagrodowej, teren produkcji i obsługi gospodarki rolnej. Stosownie do wprowadzonego w § 4 uchwały z dnia 30 stycznia 2007 r. Nr IV/16/07 słowniczka pojęć, gdzie pkt 5 i 6 określa co należy rozumieć pod terminem funkcja podstawowa i funkcja dopuszczalna: przez funkcję podstawową należy rozumieć takie przeznaczenie, które winno przeważać na danym terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi, określone na rysunku i w tekście planu; zaś przez funkcję dopuszczalną rozumieć należy rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe, określone w tekście planu, pod warunkiem, że funkcje dopuszczalne nie ograniczą możliwości lokalizowania na przeważającej powierzchni terenu funkcji podstawowej. W nowym brzmieniu § 97 uchwały nr IV/16/07 Rada nie wskazała, jaką ustala funkcję podstawową dla terenu 29 RM/RU, a jaką funkcję dopuszczalną. Niemniej jednak za funkcję podstawową uznać należy funkcję wskazaną w pkt 1 tego przepisu, tj. tereny zabudowy zagrodowej, tereny produkcji i obsługi gospodarki rolnej. Natomiast przeznaczenie ujęte w § 97 pkt 5 uchwały ustala dla tego terenu dodatkową funkcję dopuszczalną. O ile przeznaczenie przedmiotowego terenu na składy i magazyny można potraktować za mieszczące się w działalności rolniczej, to nie można jednak tego uczynić w stosunku do „terenów przemysłu”.

Wojewoda dodał, że jak wynika z pisma Przewodniczącej Rady Gminy Mściwojów z dnia 6 marca 2012 r. stanowiącego odpowiedź na pismo organu nadzoru z dnia 24 lutego 2012 r., teren oznaczony w planie symbolem 29 RM/RU zgodnie z ewidencją gruntów i budynków jest to działka nr 607/26, obręb geodezyjny Snowidza, o pow. 1,2824 ha, w tym grunty klasy II o pow. 0,3541 ha, kl. IIb o pow. 0,6874 ha, kl. IVa o pow. 0,2409 ha. Przewodnicząca Rady wskazuje dalej, że dla ww. terenu ustalono w planie zagospodarowania przestrzennego funkcję rolną, stąd brak było konieczności uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Skarżący stwierdził, że stoi na odmiennym stanowisku, bowiem według art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.) przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Organ gminy decydując się na wprowadzenie w planie miejscowym dla terenów rolniczych funkcji - tereny przemysłu, obowiązany był wystąpić i uzyskać zgodę Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na przeznaczenie ich na cele nierolnicze. Z uwagi na fakt, że o taką zgodę w niniejszym przypadku nie wystąpiono, wprowadzona regulacja w sposób istotny narusza powyżej cytowany przepis ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jako że w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 29 RM/RU, który stanowi obszar przekraczający powierzchnię 0,5 ha (klasy bonitacyjnej II i III) - organy planistyczne Gminy Mściwojów nie uzyskały żadnej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, uznać należy, że doszło do rażącego naruszenia procedury planistycznej.

Przechodząc do dalszych zarzutów skarżący wskazał, że w § 3 ust. 2 uchwały rada zobowiązała Wójta Gminy Mściwojów do sporządzenia jednolitego tekstu uchwały i rysunku planu. Nałożony na organ wykonawczy gminy obowiązek narusza w sposób istotny art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 3 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia skarżonej uchwały), jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione, Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego (ust. 1). Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa. Teksty jednolite tych aktów ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego (ust. 3). Jak wynika z powyższego, tekst jednolity miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ogłasza organ właściwy do wydania

aktów normatywnego, czyli w tym przypadku Rada Gminy Mściwojów. Rada gminy stanowiąc o treści § 3 ust. 2 uchwały działała poza zakresem swojego upoważnienia, jak również zmodyfikowała cytowany powyżej przepis art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Podsumowując skargę wojewoda wskazał, że postępowanie nadzorcze dotyczące zaskarżonej uchwały ujawniło, że w trakcie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania, w związku z czym skargę należy uznać za zasadną.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Mściwojów wniósł o uznanie skargi za częściowo zasadną i uchylenie zapisów oraz o częściowe oddalenie skargi.

Uzasadniając swoje stanowisko organ gminy podał, że treść § 2 ust. 1 pkt 4 w zakresie w jakim zmienia § 11 ust. 5 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007r., pkt 2, pkt 3; §2 ust. 1 pkt 6 w zakresie pkt 3 dodanego ust. 16 w §11 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. wynika z wniosku Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu Delegatura w Legnicy pismo AB-ZN-420-49/10 z dnia 16.08.2010 r. oraz jest wynikiem uzyskanego uzgodnienia projektu planu z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków we Wrocławiu Delegatura w Legnicy z dnia 10.08.2011 r. i 26.09.2011 r. Rada Gminy Mściwojów przychyliła się do stanowiska Wojewody Dolnośląskiego zawartego w uzasadnieniu i wnosi o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów zaskarżonej uchwały

Odnosnie do zaskarżonych zapisów §2 ust. 1 pkt 21 w zakresie jakim zmieniają § 55 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. organ wniósł o oddalenie skargi. Podniesiono, że przepisy te stanowią konsekwentną kontynuację § 52 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. i nie nadają nowego brzmienia. Analiza obowiązującego tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza, uchwalonego uchwałą Nr IV/16/07 Rady Gminy Mściwojów z dnia 30 stycznia 2007 r. wykazała pomyłkę zawartą w §52, mianowicie zamiast oznaczenia terenu „10 MU” jest powtórzone oznaczenie „6MU”, stąd w zaskarżonej uchwale pojawiła się korekta treści całego dawnego „§52”, który otrzymał nowy numer „§55”.

Dalej stwierdzono, że organ wnosi o oddalenie skargi co do zaskarżonych przepisów §2 ust. 1 pkt 23 w zakresie jakim zmieniają § 57 uchwały nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007r. nadając nowe brzmienie pkt. 2, §2 ust. 1 pkt 24 w zakresie jakim zmieniają §58 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt. 2, §2 ust. 1 pkt 63 w zakresie jakim zmieniają § 97 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 5. Przywołano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. sygn. akt. IIOSK 814/12 odnoszący się do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., który należy rozumieć w ten sposób, iż określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Rada Gminy Mściwojów stoi na stanowisku, że zarzut odstąpienia organu od wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku zawarcia w planie obligatoryjnego jego składnika, jakim są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości, z jednoczesnym niedopuszczalnym przepisami, ustaleniem zasad podziału jest bezzasadny i wnosi o oddalenie skargi w tym zakresie.

Odnosnie zaś do § 2 ust. 1 pkt. 63 w zakresie jakim zmieniają § 97 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007r. nadając nowe brzmienie pkt 5 wyjaśniono, że w zakresie terenu oznaczonego w planie jako 29 RM/RU zgodnie z ewidencją gruntów i budynków jest to działka nr 607/26 w obrębie geodezyjnym Snowidza o pow. 1,2824 ha, w tym grunty kl. II o pow.0,3541 ha, grunty kl. IIIb o pow.0,6874 ha, grunty kl.IVa o pow.0,2409 ha.

Dla terenu oznaczonego symbolem 29 RM/RU w zaskarżonej uchwale ustalono funkcję rolną, stąd brak konieczności uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W planie jest to bowiem grunt rolny w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na tym terenie można lokalizować działy specjalne produkcji rolnej. Posługując się definicją pojęć zawartą na stronach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na potrzeby Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich stwierdzono, że określenia użyte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza wpisują się w pojęcie działalności rolniczej - określonej jako działalność w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym w zakresie produkcji materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcji warzywniczej, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowli i produkcji materiału zarodowego ssaków, ptaków i owadów użytkowych, produkcji typu przemysłowego,

fermowego oraz chowu i hodowli ryb. Wskazano, że każda potencjalna zabudowa zlokalizowana na terenie oznaczonym symbolem 29 RM/RU, przy zachowaniu zasad zagospodarowania i zabudowy ustalonych w planie, nie zmienia przeznaczenia gruntów rolnych.

W dalszej części odniesiono się do zarzutu dotyczącego § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały i zaaprobowano stanowisko Wojewody Dolnośląskiego zawarte w uzasadnieniu skargi.

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

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu jednostki samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Gminy Mściwojów, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 28 listopada 2011 roku Nr XII/74/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wsi Snowidza.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego – również w przypadku uchwalania jego zmiany.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego).

Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślenia wymaga jeszcze, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.), w szczególności art. 18 i art. 40-42, nie zawierają unormowań w przedmiocie zasad tworzenia przepisów prawa miejscowego i innych przepisów gminnych, nie określają też warunków i trybu nowelizowania przepisów gminnych. Kwestie te normuje inny akt prawny.

W zasadach techniki prawodawczej wprowadzonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wydanym na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, ze zm.), przewidziano, w Dziale II możliwość zmiany (nowelizacji) ustawy, które to przepisy mają odpowiednie zastosowanie - na podstawie § 143 powołanego rozporządzenia - do tworzenia prawa miejscowego.

W § 82 rozporządzenia określono, że zmiana (nowelizacja) ustawy (odpowiednio uchwały) polega na uchynieniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodaniu do niej nowych przepisów. Przy czym w § 84 dodano, że jeżeli zmiany wprowadzone w ustawie (odpowiednio uchwale) miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy (uchwały) albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. O ile liczne poprawki i wielość dotychczasowych nowelizacji mają charakter formalny, to już naruszenie konstrukcji lub spójności ustawy (uchwały) jest związane z oceną merytoryczną (patrz: J. Stelina. Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Jak podaje autor komentarza, każdy akt prawny musi spełniać określone założenia konstrukcyjne, logiczne i aksjologiczne. Zwłaszcza dwie ostatnie kwestie mają podstawowe znaczenie w procesie stosowania prawa, a w szczególności dla tzw. wykładni logicznej i funkcjonalnej.

W związku z tym należy przyjąć, że jeżeli wprowadzone zmiany w przepisach naruszają np. konstrukcję aktu prawnego, w sposób wprowadzający nieprawidłowe przystosowanie wprowadzanych zmian do obowiązującego aktu normatywnego, to taka dysfunkcjonalność przepisów prawnych powoduje wadliwość istotną aktu normatywnego, która ma ogromny wpływ na późniejsze prawidłowe stosowanie prawa.

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała dokonuje bezpośrednio zmiany przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Snowidza. Badając zaskarżoną uchwałę, Sąd stwierdził, że wprowadzone zmiany przepisów m.p.z.p. i nadana tym przepisom nowa numeracja spowodowały, że:

- w § 2 zaskarżonej uchwały wprowadzono dwa ustępy o tym samym numerze 1, co jest mylące przy późniejszej interpretacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

- w § 2 ust. 1 pkt 9 nadano nowe brzmienie § 43 a następnie w § 2 ust. 1 pkt 12 zmieniono numerację tego paragrafu 43 na § 46, co spowodowało, że w tekście miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak jest obecnie § 43,

- w § 2 ust. 1 od pkt-u 13 do pkt-u 20 zmieniono dalszą numerację dotychczasowych §§ od 44 do 51 na odpowiednio §§ od 47 do 54, przez co w zmienionym tekście występują dwa §§ o tym samym numerze 52, ale brak jest §§ 44 i 45,

- w § 2 ust. 1 pkt 21 - § 55 nadano nowe brzmienie, zaś w § 2 ust. 1 pkt 27 dotychczasowy § 55 oznaczono jako § 61, co oznacza, że brak jest w zmienionym tekście § 55,

- w § 2 ust. 1 pkt 22 - § 56 otrzymał nowe brzmienie, zaś w § 2 ust. 1 pkt 28 dotychczasowy § 56 oznaczono jako § 62, co oznacza, że brak jest w zmienionym tekście § 56,

- w § 2 ust. 1 pkt 23 - § 57 otrzymał nowe brzmienie, zaś w § 2 ust. 1 pkt 29 dotychczasowy § 57 oznaczono jako § 63, co oznacza, że brak jest w zmienionym tekście § 57,

- w § 2 ust. 1 pkt 24 - § 58 otrzymał nowe brzmienie, zaś w § 2 ust. 1 pkt 30 dotychczasowy § 58 oznaczono jako § 64, co oznacza, że brak jest w zmienionym tekście § 58,

- w § 2 ust. 1 od pkt-u 31 do pkt-u 62 – dotychczasowe §§ od 59 do 90 oznaczono odpowiednio jako §§ od 65 do 96 – oznacza to brak zachowania ciągłości numeracji (po § 54 kolejnym § jest dopiero § 59),

- w § 2 ust. 1 pkt 63 - § 97 otrzymał nowe brzmienie, zaś w § 2 ust. 1 pkt 71 dotychczasowy § 97 oznaczono jako § 105, co oznacza, że w tekście planu nie występuje obecnie § 97,

- w § 2 ust. 1 pkt 64 - § 98 otrzymał nowe brzmienie, zaś w § 2 ust. 1 pkt 72 dotychczasowy § 98 oznaczono jako § 106, co oznacza, że w tekście planu nie występuje obecnie § 98,

- w kolejnych punktach od 65 do 102 ust. 1 § 2 – zmieniono dalszą numerację paragrafów, co spowodowało, że brak jest obecnie w tekście § 101, natomiast występują dwa §§ o numerze 102.

Powyższe dowodzi, iż Rada Gminy Mściwojów zmieniając akt prawa miejscowego nie przestrzegала zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. Projekt kwestionowanej uchwały, pomimo iż zawiera paragrafy, ustępy (niektóre wadliwe) i punkty, został opracowany niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej, co zostało wykazane we



wcześniejszym fragmencie uzasadnienia, i w takiej wadliwej postaci został uchwalony przez organ stanowiący gminy.

Wprawdzie z przedstawionego w skardze stanowiska organu nadzoru wynika, iż zarzut naruszenia prawa dotyczy tylko wybranych przepisów uchwały, niemniej jednak stwierdzenie nieważności nie może obejmować tylko tej zaskarżonej części uchwały. Pozostawienie bowiem pozostałej części uchwały w obrocie prawnym byłoby nieuzasadnione z uwagi na zawarte w niej liczne istotne uchybienia w konstrukcji i braku spójności przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc następnie do analizy zarzutów zgłoszonych w skardze, w pierwszej kolejności zarzutu dotyczącego zamieszczenia w § 11 ust. 5 uchwały Nr IV/16/07 z 30 stycznia 2007 r. obowiązku uzgodnienia, uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie nowo powstających obiektów, prac remontowych przy zabytku, prac rewaloryzacyjnych na terenie zabytkowego parku oraz zobowiązanie przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych w obrębie strefy „OW”, uznać należy za w pełni zasadny. Wskazane wyżej uregulowania uchwały wykraczają bowiem poza przyznaną radzie gminy, w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), kompetencję do określenia w m.p.z.p. zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Słusznie organ nadzoru wskazał, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały wyczerpująco określone w drodze ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawie prawo budowlane. Jak słusznie podniesiono, rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Tym samym naruszona została przez Radę Gminy Mściwojów naczelna zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, mówiąca o tym, że organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz w związku z art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Słuszny jest także zarzut dotyczący ustanowienia, w § 55 ust. 2, w § 57 ust. 2 i w § 58 ust. 2 uchwały Nr IV/16/07, zakazu podziału terenu na działki budowlane dla terenów oznaczonych odpowiednio jako 10 MU, 12 MU i 13 MU (§ 2 ust. 1 pkt 21, pkt 23, pkt 24). Niewątpliwie Rada Gminy Mściwojów regulacją tą dotyczącą zasad tzw. podziału geodezyjnego, naruszyła przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w którym ustawodawca stwierdził, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Z powyższego nie wynika aby rada gminy miała kompetencję do ustalania zasad podziału nieruchomości. Taka kompetencja nie wynika też z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności z art. 15. Trafnie zatem organ skarżący przyjął, że skoro podział geodezyjny jest dopuszczalny na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami, rada nie jest władna stanowić w tym zakresie i ustanawiać, mocą aktu prawa miejscowego, dopuszczalności dokonywania podziału wtórnego, czy też zakazać takiego podziału. Zatem Rada Gminy Mściwojów naruszyła tym samym przepis art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zakwestionowany przez organ nadzoru-Wojewodę Dolnośląskiego przepis § 2 ust. 1 pkt 63 w zakresie w jakim zmienia § 97 uchwały Nr IV/16/07 z dnia 30 stycznia 2007 r. nadając nowe brzmienie pkt 5, poprzez wprowadzenie dla terenu **29 RM/RU** funkcji dopuszczalnej w postaci m.in. „tereny przemysłu” - rażąco narusza prawo. Zgodnie z § 4 pkt 6 uchwały Nr IV/16/07 przez „funkcje dopuszczalną należy rozumieć rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe, określone w tekście planu, pod warunkiem, że funkcje dopuszczalne nie ograniczają możliwości lokalizowania na przeważającej powierzchni terenu funkcji podstawowej.” Skoro na terenie 29 RM/RU, jak słusznie wywiódł organ nadzoru, funkcja podstawowa określona została jako: „Tereny zabudowy zagrodowej. Tereny produkcji i obsługi gospodarki rolnej.”, to zamieszczenie w przepisie jako funkcji dopuszczalnej dla gospodarki rolnej, „terenu przemysłu”, bez zgody na wyłączenie gruntów rolnych (dz. 607/26 użytki rolne kl. II-III przekraczają 0,5 ha) z produkcji rolnej w sposób kwalifikowany narusza procedurę planistyczną, tj. art. 17 pkt 6 lit c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266).

Ponadto zamieszczony w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały przepis zobowiązujący Wójta Gminy Mściwojów do sporządzenia jednolitego tekstu i rysunku planu, narusza przepis art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r, Nr 197, poz. 1172). Według tego przepisu teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza (a nie uchwała) organ właściwy do wydania aktu normatywnego, w tym wypadku Rada Gminy Mściwojów.

W świetle powyższych okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz.1270 ze zm.), orzekł jak w sentencji. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II wyroku znajduje oparcie w treści art. 152 p.p.s.a, zaś orzeczenie o kosztach w art. 200 tej ustawy.