



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2021 r.

Poz. 3913

### WYROK NR II SA/WR 460/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie: sędzia WSA Olga Białek (spr.)  
sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Męcinka  
z dnia 22 maja 2020 r. nr XX/157/2020  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu  
obrębu geodezyjnego Kondratów - ETAP I

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie działki oznaczonej  
geodezyjnie numerem 130/2, obręb Kondratów (zlokalizowanej na terenie oznaczonym J12MN).**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Męcinka nr XX/157/2020 z dnia 22 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu objętego obrębem geodezyjnym Kondratów – ETAP I, zarzucając Radzie Gminy podjęcie uchwały - w zakresie działki oznaczonej geodezyjnie nr 130/2, obręb Kondratów, zlokalizowanej na terenie oznaczonym symbolem J12MN - z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2020r., poz. 293 ze zm. – dalej jako u.p.z.p) polegającym na wprowadzeniu postanowień przekraczających obszar objęty planem, uprzednio określonym w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu.

Zarzucając powyższe organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie działki oznaczonej geodezyjnie nr 130/2, obręb Kondratów zlokalizowanej na terenie oznaczonym symbolem J12MN, oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu podano, że w dniu 19 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Męcinka podjęła uchwałę nr XXXVIII/321/2018 o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (także jako uchwała intencyjna). Porównanie załącznika graficznego nr 4 do uchwały nr XX/157/2020 z załącznikiem graficznym nr 4 do przywołanej wyżej uchwały intencyjnej wykazało, że obszar działki nr 130/2 w obrębie Kondratów ujęty w planie miejscowym na terenie oznaczonym symbolem J12MN wykracza poza teren objęty załącznikiem graficznym nr 4 do uchwały intencyjnej. Oznacza to, że teren opracowania zaskarżonego planu miejscowego został powiększony o działkę nr 130/2 stanowiącą niewielką część obszaru J12MN, która nie została objęta uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Prawidłowość tych ustaleń faktycznych potwierdził Sekretarz Gminy Męcinka, który w piśmie z dnia 6 sierpnia 2020 r. poinformował, że ww. działka nie została objęta uchwałą intencyjną z 19 kwietnia 2018 r.

Zdaniem Wojewody, tym samym naruszone zostały zasady sporządzenia planu w związku z uchwaleniem planu w granicach odmiennych od tych, które określone zostały w uchwale intencyjnej. Skarżący podniósł bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia dla całego terenu który jest tym planem objęty. W kontekście art. 14 ust. 2 u.p.z.p. ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Jeżeli natomiast zamiarem organu jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicami opracowania ustalonymi zgodnie z art. 14 ust. 2, to zgodnym z prawem jest działanie polegające na skorygowaniu uchwały intencyjnej przez powiększenie obszaru sporządzania planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę organ administracji podzielił argumentację Wojewody potwierdzając, że teren ww. działki nie był objęty uchwałą o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 30 grudnia 2020 r.– w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii – niniejszą sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzenie niejawne w składzie trzech sędziów (art. 15 zns4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

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

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały, ze względu na jej przedmiot Sąd uwzględnił regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie

właściwości organów w tym zakresie. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w przywołanej na wstępie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś konsekwencje ich niedotrzymania w przepisie art. 28 tej ustawy modyfikującym przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z treści tego przepisu wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejs z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 przepisy rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587; rozp.MI). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa.

Uwzględniając powyższe i mając na uwadze zarzuty Wojewody Dolnośląskiego Sąd uznał, że są one uzasadnione gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w zakwestionowanej w skardze części.

Przepis art. 14 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że 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. Według art. 14 ust. 2 ww. ustawy integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Tym samym, funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.

Z przywołanych wyżej przepisów jasno wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje określony obszar gminy wyznaczony granicami uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy, co do terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu. Tym samym, nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym o przeznaczeniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (por. NSA w wyroku z dnia z dnia 6 czerwca 2018 r. II OSK 1689/16 COBSA).

W realiach niniejszej sprawy, jak trafnie ustalił organ nadzoru – co zostało potwierdzone także przez organ gminy - teren oznaczony geodezyjnie jako działka nr 130/2 znajdujący się na obszarze oznaczonym w na rysunku planu symbolem J12MN (stanowiącym załącznik nr 4 do zaskarżonej uchwały) nie był ujęty w granicach obszaru objętego projektem planu określonego w załączniku graficznym nr 4 do uchwały nr XXXVIII/321/2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r. o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego.

Tym samym uznać należy, że w tym zakresie uchwalona zmiana planu miejscowego wykracza poza granice obszaru określonego załącznikiem do uchwały intencyjnej z dnia 19 kwietnia 2018 r.

W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym, że w niniejszej sprawie w sposób istotny naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalania planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu i nieprzewidzianych w niej, a co oznacza, że skarga w tym zakresie zasługiwała na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.