



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2670

### WYROK NR II SA/WR 451/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

asystent sędziego Konrad Wróblewski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 września 2017r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Węglińca  
z dnia 30 sierpnia 2016 nr 343/XXI/16  
w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego wsi Ruszów

**I. stwierdza nieważność § 21 oraz załącznika graficznego w zakresie regulacji odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 7.5U zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Węglińca na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Węglińca z dnia 30 sierpnia 2016 r., nr 343/XXI/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Ruszów.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 21 przedmiotowej uchwały oraz załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w zakresach regulacji odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 7.5U - ze względu na istotne naruszenie art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.). Nadto skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa obliuguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wojewoda podał, że w kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustaloną uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca. Rada określiła, że maksymalna wysokość zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 7,5U nie może przekroczyć 12 metrów i 2 kondygnacji nadziemnych. Następnie w uzasadnieniu skargi wskazano, że obszar, na którym znajduje się przedmiotowy teren został zakwalifikowany w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako teren UZL, tj. teren obsługi gospodarki leśnej. Obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje, że na terenach tego rodzaju dopuszcza się realizację zabudowy liczącej nie więcej niż 2 kondygnacje nadziemne, lecz nie wyżej niż 10 m.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda zaznaczył, że w odpowiedzi na zapytanie, Przewodniczący Rady Miejskiej Węglińca pismem z dnia 11 kwietnia 2017 r. uzasadniając legalność wyżej przytoczonej regulacji wskazał, że „teren 7,5U wyznaczony w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Ruszów znajduje się na pograniczu terenów oznaczonych w obowiązującej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca jako tereny UZL (obsługa gospodarki leśnej) i M (strefa rozwoju funkcji mieszkaniowej)” oraz, że „w planie tym przyjęto dla terenu 7,5U maksymalną wysokość zabudowy na 12 m (nie więcej niż 2 kondygnacje) tak jak na terenach oznaczonych w studium jako M”.

Zdaniem Wojewody stanowisko organu nie odpowiada rzeczywistości. Skarżący wskazuje, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem 7,5U nie jest zlokalizowany na obszarze znajdującym się na rysunku studium na pograniczu terenów UZL i M, lecz na terenie UZL, w bezpośrednim sąsiedztwie terenów M. Oznacza to, że maksymalna wysokość zabudowy na terenie 7,5U została określona w przedmiotowym planie miejscowym w sposób sprzeczny z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca w brzmieniu ustaloną uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 29 września 2015 r.

Wobec takich okoliczności organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska Węglińca, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Uzasadniając ten zarzut Wojewoda przytoczył przepisy, które określają zakres i przedmiot ustaleń planu miejscowego oraz standardy dokumentacji planistycznej, w tym przywołał art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący, że „ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych” oraz art. 20 ust. 1 zd. 1 tej ustawy, zgodnie z którym „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej,

które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.”.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy. Skarżący organ wskazał również, że rada gminy powinna uchwalić plan dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza in ustaleń studium, powinna być zatem bezwzględnie związana jego ustaleniami.

W odpowiedzi na skargę Gmina Węgliniec wniosła o uznanie przedmiotowej skargi w całości i o nie obciążanie kosztami postępowania. W uzasadnieniu organ wskazał, że po zapoznaniu się ze skargą Wojewody, uznał ją za zasadną w odniesieniu do zarzutu podjęcia przedmiotowej uchwały z naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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

Skarga jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej: 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Przy czym kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, 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.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne 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.

Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego doszedł do przekonania, że należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie.

Należy powiedzieć, że jedną z podstawowych zasad rządzących procedurą planistyczną jest ta wyrażona w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a mianowicie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien nie naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzona na mocy tego przepisu ustawy zasada, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację kierunków i sposobów zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zdaniem Sądu w składzie rozpoznającym skargę zasadnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił, że podjęcie § 21 przedmiotowej uchwały wraz z załącznikiem graficznym w zakresach odnoszących się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7,5U nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd przyjął argumentację Wojewody w kwestii istotnego naruszenia w kwestionowanej uchwale zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca. Rada określiła, że wysokość maksymalna zabudowy na przedmiotowym terenie oznaczonym symbolem 7,5U nie może przekroczyć 12 metrów i 2 kondygnacji nadziemnych. Obszar, na którym znajduje się przedmiotowy teren został zakwalifikowany w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako teren obsługi gospodarki leśnej (UZL).

Obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje, że na terenach o takim przeznaczeniu dopuszcza się realizację zabudowy liczącej nie więcej niż 2 kondygnacje nadziemne, lecz nie wyżej niż 10 m.

Sąd akceptuje również ocenę Wojewody Dolnośląskiego uznającego, że stanowisko organu odnoszące się do przedmiotowej kwestii nie odpowiada stanowi rzeczywistości. Wskazać należy, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem 7,5U nie jest usytuowany na obszarze znajdującym się na rysunku studium na pograniczu terenów UZL i M, lecz na terenie UZL, w bezpośrednim sąsiedztwie terenów M. Zatem maksymalna wysokość zabudowy na terenie 7,5U została określona w przedmiotowym planie miejscowym w sposób sprzeczny z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca w brzmieniu ustalonym uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 29 września 2015 r.

Zdaniem Sądu zasadny był wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności § 21 uchwały jak i załącznika graficznego, w zakresach w jakich odnoszą się one do terenu 7,5U. W ocenie Sądu zaskarżoną uchwałę należało unieważnić tylko w zakresie wskazanym w skardze, ponieważ pozostawienie w obrocie prawnym pozostałej części tej uchwały nie spowoduje jej niewykonalności z powodu niekompletności regulacji z punktu widzenia wymogów art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stosownie do przepisu art. 147 § 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 28 ust. 1 tej ustawy orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika, taryfowo określone.