



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3242

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 755/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka  
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel - sprawozdawca  
Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant:

Marta Klimeczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 stycznia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Czernica

z dnia 25 maja 2012 r. nr XVII/168/2012

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Kamieniec Wrocławski

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**

**II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości;**

**III. zasądza od Gminy Czernica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Rada Gminy Czernica na sesji dnia 25 maja 2012 r. podjęła uchwałę nr XVII/168/2012 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Kamieniec Wrocławski poprzez zmianę przeznaczenia części terenu określonego w uchwale Rady Gminy Czernica z dnia 29 czerwca 2001 r., nr XXIII/181/2001, jako 1KD (droga publiczna będąca projektowaną drogą gminną) na przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rzemiosła nieuciążliwego (1MN+UR).

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na 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 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności z uwagi na brak skierowania projektu zmiany planu po jego istotnej zmianie do ponownego zaopiniowania i uzgodnienia przez właściwe organy, co stanowiło naruszenie art. 17 pkt 6 i pkt 13 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.).

W uzasadnieniu skargi wywodzono, iż Rada Gminy Czernica, inicjując procedurę zmierzającą do uchwalenia przedmiotowej zmiany planu, podjęła w dniu 29 grudnia 2009 r. uchwałę nr XXXI/246/2009 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Kamieniec Wrocławski, uchwalonego uchwałą nr XXIII/181/2001. W § 2 tej uchwały postanowiono, że przedmiotem zmiany planu będą ustalenia dotyczące układu komunikacyjnego, tj. terenu 1KD – drogi publicznej będącej projektowaną drogą gminną.

Do organów opiniujących i uzgadniających, określonych w art. 17 pkt 6 u.p.z.p., został skierowany projekt uchwały w sprawie zmiany planu przewidujący przeznaczenie 1KDW – droga wewnętrzna niepubliczna, dla terenu określonego w uchwale nr XXIII/181/2001 jako 1KD. Projekt ten przewidywał również zmianę § 7 ust. 3 uchwały nr XXIII/181/2001 poprzez wprowadzenie w tym przepisie ustaleń szczegółowych dla projektowanego terenu 1KDW. Następnie, zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Wójta Gminy, po okresie opinii i uzgodnień stwierdzono, iż niecelowa jest zmiana terenu o funkcji KD na KDW, ponieważ na terenie tym powstał budynek gospodarczy. Po uzyskaniu opinii i uzgodnień zmieniono ustalenia projektu zmiany planu, zmieniając projektowane przeznaczenie terenu określonego w uchwale nr XXIII/181/2001 jako 1KD, z drogi wewnętrznej niepublicznej (1KDW) na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rzemiosła nieuciążliwego (1MN+UR) oraz usunięto z części tekstowej projektu zmianę § 7 ust. 3 uchwały nr XXIII/181/2001. W wersji zmienionej, przewidującej przeznaczenie 1MN+UR dla terenu określonego w uchwale nr XXIII/181/2001 jako 1KD, projekt zmiany planu został wyłożony do publicznego wglądu, bez uprzedniego przedłożenia go do ponownego zaopiniowania i uzgodnienia z organami określonymi w art. 17 pkt 6 u.p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzanie zmian do projektu uchwały dotyczącej planu zagospodarowania przestrzennego przez organ gminy bez ponowienia w odpowiednim zakresie czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p. stanowi naruszenie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W powyższym bowiem przypadku zmiana projektu uchwały, tj. zmiana istotnego i zarazem jedyne ustalenia planu w postaci przeznaczenia danego terenu została dokonana już po zaopiniowaniu i uzgodnieniu projektu zmiany planu przez właściwe organy. W ocenie Wojewody zmieniając już po etapie zaopiniowania i uzgodnienia przeznaczenie jedyne terenu objęte projektem zmiany miejscowego planu, należało w niezbędnym zakresie ponowić czynności z art. 17 u.p.z.p. tj. wystąpić o opinie i uzgodnienia zmienionego ustalenia planu i tym samym umożliwić uprawnionym organom zapoznanie się z dokonanymi zmianami projektu zmiany planu.

Organ nadzoru nie zgodził się z twierdzeniem Wójta Gminy Czernica, że zmiana ustaleń planu dokonana po uzyskaniu opinii i uzgodnień organów wymienionych w art. 17 pkt 6 u.p.z.p. nie dotyczyła zakresu kompetencji organów uzgadniających. Wojewoda uważa, że dokonanie zmian projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza jeśli są to zmiany istotne jak np. zmiana przeznaczenia terenu, w następstwie wniesionych uwag bądź innych okoliczności, powoduje powstanie po stronie organów gminy obowiązku powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej określonej w art. 17 u.p.z.p., bez względu na ilość i przyczynę dokonanych zmian.

Rada Gminy Czernica, reprezentowana przez Wójta Gminy Czernica, w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie wskazując, że wbrew stanowisku zawartym w skardze nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzenia zmiany planu.

Zdaniem Gminy projekt zmiany planu miejscowego był uzgodniony z właściwymi organami, zmieniony w wyniku procesu opinii i uzgodnień, a następnie wyłożony do publicznego wglądu. Powołując się na treść art. 17 pkt 13 u.p.z.p. podniesiono, że ustawodawca jedynie na tym etapie, t.j. po rozpatrzenia uwag po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, dopuścił możliwość ponownego opiniowania i uzgadniania. Ponowienie uzgodnień ustawodawca ograniczył jednak do niezbędnego zakresu pozostawiając w kompetencji gminy zakres tych uzgodnień. Gmina nie naruszyła tym samym prawa wynikającego z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. Poszczególne organy uczestniczące w procesie opiniowania i uzgadniania posiadają określone ustawami określone kompetencje i tylko w ich zakresie możliwości wypowiedzania się w stosunku do przedłożonych dokumentów planistycznych. W tym konkretny przypadku organy nie miały kompetencji do wypowiedzenia się o sposobie zagospodarowania terenu.

Zdaniem Gminy brak jest podstaw do przyjęcia za słuszne stanowiska, że wprowadzane zmiany w projekcie planu po okresie uzgodnień, a nie naruszające kompetencji organów, wymagają ponownego uzgadniania i opiniowania, a tym samym, iż kształt planu uchwalanego winien być znany właściwym organom przed jego uchwaleniem. W wyniku opinii i uzgodnień mogą zostać wprowadzone zmiany do projektu planu (na tym polega proces opinii i uzgodnień), tym samym projekt planu może być zmieniony w stosunku do projektu planu przesłanego do uzgodnień. Uchwalony plan może być różny od projektu planu przesłanego do uzgodnień i opinii. Wprowadzone zmiany muszą jednak wynikać z warunków przedstawionych przez organy uzgadniające i tylko w tym zakresie zmiany te mogą być dokonywane. Natomiast opinie wyrażone przez organy opiniujące nie muszą być brane pod uwagę, a decyzję o ich uwzględnieniu ustawodawca pozostawia organom gminy. Jeśli jednak wprowadzone zmiany uwzględniają warunki przedstawione przez organ uzgadniający lub opiniujący to zmieniony projekt planu nie jest przesyłany pozostałym organom uzgadniającym i opiniującym celem zapoznania się z wprowadzonymi zmianami. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest wystarczającym warunkiem umożliwiającym zapoznanie się wszelkim podmiotom i organom zainteresowanym projektem planu. W trybie wyłożenia do publicznego wglądu organ opiniujący może również złożyć uwagę do projektu planu, jeśli np. jego opinia nie została uwzględniona przez organ gminy.

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

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części, przy czym, co szczególnie istotne w niniejszej sprawie, w myśl art. 134 § 1 u.p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozważania wypada rozpocząć od wskazania, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., iż 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. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem (a więc z jakimkolwiek przepisem prawa) są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, wtedy zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. organ nadzoru lub na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Sąd w niniejszej sprawie podziela stanowisko organu nadzoru, iż przy uchwalaniu przedmiotowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Kamieniec Wrocławski doszło do istotnego

naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości, przy czym uważa, że naruszenie to miało większe rozmiary niż przedstawiono to w zarzutach skargi.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewody, iż ustalona przez art. 17 u.p.z.p. kolejność czynności, co do zasady, musi być przestrzegana w procesie sporządzania aktu planistycznego, bowiem zapewnia ona możliwość udziału zainteresowanych podmiotów na różnych etapach procesu planowania, przeprowadzenie na właściwym etapie kontroli legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań w zakresie uzyskiwanych uzgodnień i opinii dokonywanych w odniesieniu do sporządzonego projektu planu. Co prawda ustawodawca przyznał gminom w oparciu o art. 3 ust. 1 u.p.z.p. prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu miejscowego, tzw. władztwo planistyczne, jednakże realizacja tego prawa została obwarowana licznymi obostrzeniami, m.in. o naturze proceduralnym. Procedura planistyczna jako specyficznego rodzaju postępowanie prawotwórcze przewiduje konieczność dokonania szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych mających na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu miejscowego gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego planu.

Zdaniem Sądu w rozstrzyganej sprawie doszło do generalnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a właściwie do jego obejścia, bowiem uchwalono częściową zmianę dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Kamieniec Wrocławski, przyjętego uchwałą z dnia 29 czerwca 2001 r., w wersji, którą z uchwałą inicjującą i przeprowadzoną procedurą planistyczną łączy tylko umiejscowienie obszaru tej zmiany planu, tj. niewielkiego terenu, pierwotnie oznaczonego jako 1KD (projektowana droga gminna), przylegającego do ul. Wrocławskiej.

Nie można nie dostrzec, iż w przyjętej uchwale Rady Gminy Czernica Nr XXXI/246/2009 z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsi Kamieniec Wrocławski, uchwalonego uchwałą Rady Gminy Czernica nr XXIII/181/2001 z dnia 29 czerwca 2001 r. (uchwała inicjująca) przedmiotem zmiany miały być ustalenia dotyczące układu komunikacyjnego, tj. zmiany funkcji KDD na KDW. W tym też przedmiocie toczyło się dalsze postępowanie planistyczne począwszy od ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określenia formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, zawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, sporządzenia projektu planu miejscowego po rozpatrzeniu powyższych wniosków i prognozy oddziaływania na środowisko, sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, do wystąpienia o opinie i uzgodnienia planu.

Niezmiernie istotne dla oceny prawidłowości przeprowadzonej procedury planistycznej jest to, iż w przedmiotowej sprawie ani na etapie zgłaszania wniosków, ani później na etapie opinii i uzgodnień, żaden z podmiotów uprawnionych nie podnosił kwestii zmiany przeznaczenia terenu objętego projektowanym planem z drogi wewnętrznej niepublicznej (1KDW) na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rzemiosła nieuciążliwego (1MN+UR). Wprowadzona w tym kierunku zmiana, bezpośrednio przed wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu, nie wynikała zatem z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień ale była dziełem samego organu projektującego ten plan, tj. wójta gminy. Dalszy przebieg procesu planistycznego, zaczynając od wyłożenia projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (obecny tylko protokół), wnoszenie uwag (brak uwag), przedstawienie radzie gminy projekt planu miejscowego, a kończąc poprzez samo podjęcie zaskarżonej uchwały planistycznej, nie dotyczył zatem opracowywanego w pierwszym jego etapie zmiany kategorii dróg w dotychczasowym układzie komunikacyjnym, ale zupełnie nowego zagadnienia jakim była zmiana przeznaczenia terenu objętego planem na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rzemiosła nieuciążliwego, przy jednoczesnym odstąpieniu od zmiany dotychczasowego § 7 ust. 3 uchwały nr XXIII/181/2001, która przewidywała wprowadzenie w tym przepisie ustaleń szczegółowych dla projektowanego terenu 1KDW. Jak słusznie zauważa to zresztą organ nadzoru dokonana w tym trybie zmiana projektu planu dotyczyła istotnego i zarazem jedyne ustalenia planu w postaci przeznaczenia danego terenu.

Zdaniem Sądu w analizowanej sytuacji mamy do czynienia w rzeczywistości z uchwaleniem planu, który nie został poddany obligatoryjnym czynnościom przewidzianym w art. 17 u.p.z.p., a tym samym nie tyle z istotnym, ale z rażącym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkuje nieważnością zaskarżonej uchwały.

Na marginesie wskazać trzeba, iż niniejszej sprawie nie zachodziły podstawy do zmiany projektu planu przez wójta (organ właściwy do sporządzania projektu planu), gdyż ani z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 u.p.z.p.), ani też w wyniku rozpatrzenia uwag (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.) nie wynikała konieczność wprowadzenia zmian, jak też przez radę gminy (organ uchwałodawczy), skoro nie stwierdziła ona konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu (art. 19 ust. 1 u.p.z.p.). W tym miejscu zasadnym jest wskazanie, iż w przypadku wprowadzenia zmian do projekcie planu, wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, ustawodawca nie przewiduje ponownego uzgadniania zmienionego projektu. Inaczej sytuacji wygląda w pozostałych dwóch przypadkach dokonywania zmian w przygotowanym projekcie planu miejscowego. Zwrócić należy uwagę, iż w przypadku wprowadzenia zmian do takiego projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, ponowienie uzgodnień następuje jedynie w niezbędnym zakresie, natomiast w sytuacji stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w projekcie planu, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do tego projektu planu, czynności również ponawia się w zakresie tylko niezbędnym do dokonania zmian, ale tych czynności może być więcej niż tylko uzgodnienie, bo wchodzi w grę cały ich katalog przewidziany w art. 17 u.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 u.p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 u.p.p.s.a.