



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 stycznia 2020 r.

Poz. 777

### WYROK NR II SA/WR 205/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 czerwca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)  
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

asystent sędziego Małgorzata Szymańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 czerwca 2019 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Borów  
z dnia 31 grudnia 2018 r. nr IV/23/2018  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stogi

**stwierdza nieważność § 5 pkt 2 we fragmencie „1MN”, § 5 pkt 11 we fragmencie „22R, 23R, 24R”, § 6 pkt 11 we fragmencie „1MN”, § 6 pkt 20 we fragmencie „22R, 23R, 24R” oraz załączników graficznych nr 1 i nr 2 we fragmentach dotyczących terenów 22R, 23R, 24R oraz 1MN zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 grudnia 2018 r. Rada Gminy Borów podjęła uchwałę nr IV/23/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stogi. Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994) i art. 54 § 1 oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 2 we fragmencie „1MN”, § 5 pkt 11 we fragmencie „22R, 23R, 24R” oraz § 6 pkt 11 we fragmencie „1MN”, § 6 pkt 20 we fragmencie „22R, 23R, 24R” przedmiotowej uchwały oraz załączników graficznych nr 1 i nr 2 we fragmentach dotyczących terenów 22R, 23R, 24R oraz 1MN i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania skargi oparto na zarzutach podjęcia § 5 pkt 2 we fragmencie „1MN”, § 5 pkt 11 we fragmencie „22R, 23R, 24R” oraz § 6 pkt 11 we fragmencie „1MN”, § 6 pkt 20 we fragmencie „22R, 23R, 24R” oraz załączników graficznych nr 1 i nr 2 we fragmentach dotyczących terenów 22R, 23R, 24R oraz 1MN, z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Borów, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów.

Uzasadniając skargę Wojewoda przyjął, że złożenie skargi warunkowane jest upływem trzydziestodniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, po czym wyjaśnił, iż w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, 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.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niespójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów a Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, zwanym dalej także „studium”, w zakresie terenów 24R, 23R, 22R, 1MN. Rada Gminy Borów w § 5 pkt 11 uchwały nr IW23/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stogi ustaliła, w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów: „11) ustala się tereny rolnicze, oznaczone symbolami 22R, 23R, 24R, 25R, 26R gdzie obowiązują następujące ustalenia: a) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, sady, zalesienia, stawy hodowlane, b) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne, dolesienia;”, a w § 6 pkt 20 uchwały określiła dla terenów oznaczonych symbolem 22R, 23R, 24R, 25R, 26R ustalenia szczegółowe: „a) zakazuje się realizacji zabudowy, b) dopuszcza się realizację ścieżek rowerowych w zakresie określonym w przepisach odrębnych;”. Jednak fragment terenu 24R ustalono na terenie oznaczonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, symbolem PG - teren górniczy wyznaczony dla złoża „Stogi” oraz na terenie nieczynnego składowiska odpadów komunalnych SOK.

Gmina Borów odniosła się jedynie do położenia fragmentu terenu 24R na terenie oznaczonym symbolem PG na załączniku do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, III. Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Nie ustosunkowano się do położenia fragmentu terenu 24R na terenie oznaczonym w studium, jako nieczynne składowisko odpadów komunalnych (SOK). Jak wynika z wyjaśnień gminy jest to już złożo wyeksploatowane, na które wygasła koncesja na wydobycie. „Zapisy Studium dla znajdującego się tam wyrobiska wskazują, że jest ono przewidziane do rekultywacji w kierunku leśnym (pkt 13 w części II Studium - Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji i rekultywacji)”. Gmina wskazuje w wyjaśnieniu, że w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Ludów Śląski (uchwała nr XXXVIII/209/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r.) przewidziano na terenie wyeksploatowanego złoża „Stogi” przeznaczenie rolne dla terenu górniczego i leśne dla samego wyrobiska. Równocześnie „w graniach omawianego planu nie znajduje się wyeksploatowane wyrobisko

możliwe do objęcia rekultywacją, z tego względu fragment terenu oznaczonego w Studium symbolem PG przeznaczono na teren rolny."

Wojewoda podał, że analizując spójność uchwały ze studium, należy mieć na uwadze cały zapis pkt 13 części II Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, tj. Ustalenia określające Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego (str. 72), zgodnie z którym: „Obszarami na terenie gminy Borów wymagającymi przekształceń i rehabilitacji są zabytkowe zespoły pałacowo-parkowe oraz pałacowo-folwarczne. Rekultywacji wymagają: tereny „dzikich” wysypisk śmieci -postuluje się uporządkowanie i rekultywację w kierunku leśnym, tereny wyrobisk poeksploatacyjnych (w tym punktów małej eksploatacji) - postuluje się tworzenie zbiorników wodnych i wykorzystanie wyrobisk w celach turystyczno- rekreacyjnych lub rekultywację w kierunku leśnym." Ponadto, odnosząc się do wyjaśnień Gminy Borów, zauważył, iż spójność planu miejscowego ma być związana ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów. Spójności tej nie zapewnia zgodność planu z poprzednio uchwalonym planem miejscowym.

Wobec powyższego skarżący uznał, iż brak jest spójności uchwały nr IV/23/2018 Rady Gminy Borów z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stogi we fragmencie terenu 24R ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, które na tym terenie przewiduje teren górniczy i składowisko odpadów komunalnych SOK.

Następnie Wojewoda Dolnośląski podniósł, że zgodnie z rysunkami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, także fragment terenu 23R znajduje się częściowo na terenie oznaczonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów symbolem ZL („tereny lasów"). Gmina Borów w wyjaśnieniach wskazała: „Ze względu na wysoką klasę bonitacyjną w tym miejscu (ŁII) obszar ten nie kwalifikuje się pod zalesienie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia. W związku z tym w zapisach planu miejscowego ustalono teren rolniczy, który dopuszcza ewentualną możliwość zalesienia.

Według skarżącego z powyższego wynika więc ewidentna potrzeba zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów i dostosowania do aktualnych warunków, związanych z klasami bonitacyjnymi gleb. Takie wyjaśnienie gminy nie może uzasadniać braku spójności planu miejscowego i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów.

Odnosząc się do części terenu 22R skarżący organ wywiódł, iż Rada Gminy Borów ustaliła na terenie o innym przeznaczeniu w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów. W Studium teren ten znajduje się na terenie o dominującej funkcji mieszkaniowej, oznaczonej symbolem MN. Po przytoczeniu wyjaśnień gminy, wedle których „dla wyznaczonych w Studium terenów dominującej funkcji mieszkaniowej (MN) cyt.: „...Jako funkcję podstawową na tych terenach przewiduje się zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz zabudowę zagrodową. Dopuszczalne są również inne funkcje: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa oraz zabudowa związana z produkcją rolną i pozarolniczą, pod warunkiem, że obiekty te nie będą powodowały uciążliwości dla podstawowej funkcji mieszkaniowej. Postuluje się wyposażenie terenów mieszkaniowych w tereny sportu i rekreacji dla mieszkańców (boiska i place zabaw)". Ponadto informuję, że w Studium w podrozdziale 1.3 dla każdego z zaproponowanych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przewidującego możliwość realizacji zabudowy wprowadzono adnotację, że cyt.: „Rozwój przestrzenny tych obszarów powinien przebiegać w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego." skarżący zanegował ich zasadność. Wskazał mianowicie, że istnieje niespójność polegająca na możliwości zabudowy. Zgodnie z ustaleniami § 6 pkt 20 lit a) uchwały nr IV/23/2018 Rady Gminy Borów z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stogi na terenie 22R zakazuje się realizacji zabudowy. Zapis ten wprost wyklucza spójność przedmiotowej uchwały we fragmencie terenu 22R ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów. Ponadto zapis w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, zgodnie z którym: „Rozwój przestrzenny tych obszarów powinien przebiegać w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego." nie może uzasadniać braku spójności pomiędzy uchwałą w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a rozwój przestrzenny gminy, realizowany planami zagospodarowania przestrzennego, musi odzwierciedlać kierunki rozwoju wskazane w akcie, jakim jest studium danej gminy.

W dalszej części skargi dostrzegł skarżący, że fragment terenu 1MN ustalono niezgodnie z przeznaczeniem tego terenu w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, określa ten teren, jako teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej, oznaczonej symbolem R. Rada Gminy Borów w § 5 pkt 2 uchwały, określając przeznaczenie i zasady zagospodarowania poszczególnych terenów ustaliła: „2) ustala się tereny zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej, oznaczone symbolami 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, gdzie obowiązują następujące ustalenia: a) przeznaczenie podstawowe terenów: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, b) przeznaczenie uzupełniające: komunikacja wewnętrzna, dystrybucyjne urządzenia infrastruktury technicznej, zieleni urządzona;". W § 6 pkt 11 uchwały Rada Gminy Borów określiła dla terenów oznaczonych symbolem 1 MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN ustalenia szczegółowe: „a) ustala się maksymalną wielkość - powierzchni zabudowy na 30%, b) minimalną intensywność zabudowy ustala się na 0,01, c) maksymalną intensywność zabudowy ustala się na 0,6; d) ustala się, że udział powierzchni biologicznie czynnej nie może być mniejszy niż 50%, e) ustala się maksymalną wysokość zabudowy na 9 metrów, f) ustala się maksymalną liczbę kondygnacji nadziemnych na dwie, g) z zastrzeżeniem lit. h, ustala się realizację dachów dwuspadowych symetrycznych o kącie nachylenia głównych połaci dachowych od 30° do 45°, krytych dachówką ceramiczną, cementową lub materiałem dachówkopodobnym, w kolorze czerwonym, matowym, h) dla wiat oraz budynków gospodarczych dopuszcza się realizację dachów dwuspadowych symetrycznych o kącie nachylenia połaci od 20° do 45°;".

Zdaniem skarżącego fragment terenu 1MN, ustalono niezgodnie z przeznaczeniem tego terenu określonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów (R-teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej). Zgodnie z treścią rozdziału II. Ustaleń określających kierunki zagospodarowania przestrzennego (str. 44 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów): „Teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej (R) służy prowadzeniu działalności rolnej (uprawy, hodowla, sadownictwo, ogrodnictwo). Dopuszczalna jest lokalizacja pojedynczej zabudowy zagrodowej, obiektów agroturystyki oraz inwestycji służących obsłudze działalności rolniczej na działkach o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha pod warunkiem zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej, a także zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Dopuszcza się eksploatację złóż mineralnych po uprzednim wyznaczeniu terenu i obszaru górniczego. Dopuszczalne są inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej i komunikacji mające na celu utrzymanie dobrego stanu technicznego i modernizację istniejących siedlisk rolniczych, obiektów mieszkalnych, usługowych, produkcyjnych oraz obsługę obiektów infrastruktury technicznej, w tym turbin wiatrowych (przesyłowe sieci kablowe, stacje transformatorowe itp.) oraz poprawę ich oddziaływania na środowisko naturalne. Nie dopuszcza się lokalizacji turbin wiatrowych. Ponadto zezwala się na realizację terenów sportowych i rekreacyjnych (boiska i place zabaw) wraz z obiektami stanowiącymi zaplecze sanitarne i techniczne tych obiektów (szatnie, widownie, pomieszczenia gospodarcze na sprzęt) oraz terenów zielonych (parki skwery, cmentarze). Należy wprowadzić zakaz realizacji innych niż w/w funkcji pozarolniczych na niezabudowanych dotychczas działkach. Postuluje się zalesienie terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej o niskich klasach bonitacyjnych gleb oraz o dużych spadkach terenu. Dążyć należy do realizacji zadrzewień i zalesień wzdłuż cieków wodnych oraz szlaków komunikacyjnych.". W uzasadnieniu skargi odwołano się do wyjaśnień Gmina Borów dotyczących brak spójności uchwały i studium, jednak nie podzielono ich.

Końcowo Wojewoda Dolnośląski zauważył, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium. Stanowisko w tym względzie poparto orzecznictwem sądownoadministracyjnym. Względem niespójności pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a poprzedzającym ją Studium dostrzeżono, iż brak regulacji w Studium, które pozwalałyby uznać je za akceptowalne i mieszczące się w ramach ogólnej polityki przestrzennej gminy Borów.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu podał, że Rada Gminy Borów oświadcza, że nie kwestionuje wskazań organu nadzoru ujętych w skardze.

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

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r, poz. 2107 t.j.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). W myśl

zaś art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Zaskarżona do Sądu uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, dalej powoływanej jako upzp). Należy ona tym samym do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 t.j, dalej powoływanej jako p.p.s.a.), i wobec tego podlega kontroli sądu administracyjnego według kryterium legalności.

W niniejszej sprawie skargę na stanowiącą akt prawa miejscowego uchwałę Rady Gminy Borów z dnia 31 grudnia 2018 r. nr IV/23/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stogi złożył Wojewoda Dolnośląski. Wojewoda nie skorzystał z przysługującego mu ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, co spowodowało możliwość złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego.

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w 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 usg). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 upzp.

Zgodnie z treścią przywołanego art. 28 ust. 1 upzp, 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. 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 którejś 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 upzp; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 upzp., natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 upzp 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; rozporządzenie wykonawcze). 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.

Dalej trzeba powiedzieć, że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczenia i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i w związku z tym akt ten musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Granice władztwa planistycznego gminy ograniczają ustawy, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca z jednej strony przyznał gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, z drugiej zaś nałożył na nią obowiązek przestrzegania wszystkich reguł stanowienia prawa w zakresie tworzenia planów. Inaczej mówiąc, gmina ma samodzielne władztwo planistyczne, ale w ramach obowiązujących przepisów prawa. Naruszenie tych zasad prowadzi do konsekwencji określonych

w art. 28 upzp. Należy przy tym pamiętać, że ustawodawca wyraźnie wskazał, że nie każde naruszenie zasad lub trybu skutkuje nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Dolnośląski konstruując zarzuty i wnioski skargi dokonał porównania zapisów części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały z zapisami uchwały Rady Gminy Borów z dnia 8 lutego 2000 r. nr XXXVI/223/2010 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów. Spostrzeżenia poczynione przez organ nadzoru prowadzą do przyjęcia, że między wskazanymi regulacjami doszło do braku spójności. Treść skargi w sposób szczegółowy odnosi się do przeznaczenia jako terenu rolniczego terenu, którego część w studium została przewidziana jako teren górniczy. W innym miejscu teren rolniczy (23R) obejmuje także teren, który w studium przewidywał teren lasów. Nie ustrzegł się także gminny prawodawca nieprawidłowości opisując jako tereny rolnicze przewidziane w studium jako teren o dominującej funkcji mieszkaniowej. Z kolei w innej części planu oznaczonej jako 1MN czyli tereny pod zabudowę mieszkaniową studium przewidywało teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Sygnalizowane wyżej za skargą rozbieżności trafnie Wojewoda Dolnośląski zakwalifikował jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego stanowiące naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Nie można tracić z pola widzenia stanowiska organu zamieszczonego w odpowiedzi na skargę. W piśmie procesowym Rada Gminy Borów nie oponuje stanowisku organu nadzoru.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru i w efekcie stwierdził nieważność skarżonych fragmentów uchwały na zasadzie art. 147 p.p.s.a.